UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION

des

Communications et du Transit

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le Mardi 21 Juin 1938, à 15 heures

PAR

PIERRE LE MAREC

JURY :

MM. CAVARÉ, *Professeur.*
ROUSSEAU, *Professeur, Président.*
LEBRUN, *Chargé de Cours.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, Rue du Pré-Botté, RENNES

1938

ERRATA

PAGE 51. — 10me ligne, au lieu de : se subdiviser en Sous-Commission...

Lire : se subdiviser en *Sous-Commissions*...

PAGE 85. — 2me ligne, au lieu de : Elle a néanmois obéi...

Lire : Elle a *néanmoins* obéi...

PAGE 111. — Dernière ligne du premier alinéa, au lieu de : ...inscrites à on ordre du jour.

Lire : ...inscrite à *son* ordre du jour.

PAGE 118. — 1re ligne, au lieu de : d'ntervenir...

Lire : d'*intervenir*...

PAGE 150. — 9me ligne, au lieu de : La solution de la Commission consultative...

Lire : La solution *du Comité du Conseil*...

PAGE 228. — Premier mot, au lieu de : cart.

Lire : *carte*.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549206_0016

L'ORGANISATION

des

Communications et du Transit

« De même que l'esprit national et l'esprit continental cherchent à façonner les transports locaux à leur image, agissant à travers les Etats, de même il faut que l'esprit universel, au moyen d'un organisme aussi universel, façonne à son image les transports du monde. »

S. DE MADARIAGA.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION

des

Communications et du Transit

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après
sera présenté et soutenu
le Mardi 21 Juin 1938, à 15 heures

PAR

PIERRE LE MAREC

JURY :

MM. CAVARÉ, *Professeur.*
ROUSSEAU, *Professeur, Président.*
LEBRUN, *Chargé de Cours.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, Rue du Pré-Botté, RENNES

1938

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Depuis un siècle les conditions de l'existence collective dans le domaine des communications se sont profondément transformées. Les inventions techniques, le développement du machinisme et de la grande industrie ont bouleversé la structure de la vie économique. Comme le dit M. Bourquin [1], « le monde est devenu un vaste marché qu'anime une circulation intense, rapide et universelle des hommes et des choses, d'où la nécessité de plus en plus grande de recourir à des solutions internationales. »

Cette nécessité fut particulièrement sentie par les Alliés, dans le cadre étroit de leurs intérêts, devant cet énorme mouvement d'hommes et de marchandises que fut la Grande Guerre. C'est ainsi qu'en 1918 les transports furent contrôlés par le système interallié. On avait mis trois ans à comprendre la nécessité d'une direction unique en matière économique comme en matière militaire.

Dès la Conférence de la Paix, malgré des préoccupations politiques absorbantes, les Puissances alliées

(1) Cf. Maurice Bourquin, *L'Organisation internationale des voies de communication.* — Académie de Droit international de La Haye. Recueil des Cours, 1924. Tome IV, p. 163.

et associées sentirent le besoin de réunir, pour l'étude des questions de communications et de transports, des spécialistes chargés de mettre au point une doctrine commune sur le régime international nouveau des ports, voies d'eau et voies ferrées. Déjà s'affirmait, dans l'organisation même de la Conférence de la Paix, qui comprenait une Commission des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées, cette conception, qu'a reprise depuis la Société des Nations, de l'examen des problèmes techniques par les représentants techniques des divers pays en contact direct.

Les Traités de paix, ayant envisagé de nombreux problèmes spéciaux, ont été, par la force même des choses, amenés eux aussi à concevoir certaines formes d'organisation internationale des communications. Ils créèrent des Commissions internationales sur les fleuves où la liberté de la navigation était assurée et demandèrent la conclusion, sous les auspices de la S. D. N., de conventions générales entre Etats, destinées à régler le régime des transports.

Non seulement la S. D. N. aurait manqué à une partie de sa tâche de coopération universelle en négligeant la coopération internationale dans le domaine des communications, mais encore la Société, en ignorant de tels problèmes, eût peut-être manqué aussi à un de ses rôles de gardienne de la paix du monde.

C'est ce qu'ont compris les rédacteurs du Pacte. Au moment où les questions de transports internationaux prenaient une importance politique d'une acuité particulière, ils ont nettement vu que la bonne gestion des affaires internationales ne serait pas pleinement assurée sans une certaine organisation économique

internationale. Cette organisation, appuyée sur la S. D. N. et se développant sous ses auspices, devait permettre, dans l'intérêt de tous, de corriger les conséquences peut-être dangereuses de l'émiettement des efforts et du particularisme dans le monde à nouveau formé. Ainsi que le prouve l'insertion dans le Pacte de l'article 23 qui prévoit que « les Membres de la Société prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit », les créateurs mêmes de la Société ont eu parfaitement conscience que, dans l'état actuel du monde, il est impossible d'isoler la solution des problèmes politiques de l'examen des questions économiques et particulièrement de la question des transports internationaux. Cette question, en effet, a toujours joué et jouera de plus en plus un rôle de premier ordre dans l'orientation des relations entre les peuples. Ce sont des problèmes de transports qui sont souvent cause de difficultés internationales risquant, si elles ne sont pas traitées en elles-mêmes rapidement en tant que problèmes techniques, de devenir des sources de conflits politiques et des causes possibles de guerre.

Dès les débuts de la Société, ce problème des communications et du transit vint s'insérer dans le cadre plus large, plus complexe, des organisations techniques. En 1921, la première Assemblée, sur le rapport de sa deuxième Commission, décida de confier l'étude des questions techniques à des organes spécialisés, absolument différents des corps politiques de la Société. Ces organes devaient être composés de techniciens à qui il appartiendrait d'examiner en commun les difficultés, de rechercher les solutions, de

préparer les engagements internationaux nécessaires et d'en suivre la mise à exécution. En effet, les problèmes techniques sont maintenant à la fois trop compliqués pour être traités par les méthodes diplomatiques habituelles et trop importants pour être confiés à des techniciens réunis irrégulièrement. Il fallait créer des organismes spécialisés permanents capables d'assurer une étude continue des questions techniques. En fait, dans l'esprit de l'Assemblée, ces techniciens, indépendamment de toutes préoccupations politiques, devaient créer peu à peu, dans les problèmes qu'ils auraient la charge de traiter, une opinion internationale commune et une tradition nées de la conciliation des opinions techniques nationales et influant à leur tour sur la pratique des affaires techniques dans chaque pays.

La création de ces organisations techniques n'alla pas sans mal. Sans doute leur importance n'échappait-elle à personne; mais certains délégués auraient préféré que le Conseil se chargeât seul de remplir leurs attributions. A l'appui de leur thèse, ces délégués apportaient les arguments de fait et de droit suivants :

1° Les organisations techniques provoqueraient des dépenses nouvelles;

2° Ces organisations constitueraient, avec les corps politiques déjà existants, une administration complexe aux rouages multiples;

3° Enfin, en créant ces nouveaux organismes, l'Assemblée excéderait sa compétence et prendrait une décision contraire au Pacte.

L'intérêt évident que présentait la création des corps envisagés eut raison de tous ces arguments qui étaient, d'ailleurs, discutables [1].

Invoquer les dépenses nouvelles, c'était méconnaître le fait que certaines dépenses internationales aboutissent en définitive à une meilleure utilisation des ressources générales. L'expérience devait d'ailleurs montrer par la suite que ces dépenses n'allaient pas alourdir beaucoup les cotisations relativement légères supportées par les Etats Membres de la Société.

D'un autre côté, on ne peut nier que l'administration sera beaucoup plus complexe du fait de l'adjonction de ces nouveaux corps. Les Membres de la Société, et ceci sera surtout gênant pour les Etats éloignés du siège de la S. D. N., devront se faire représenter à des organes dont les sessions ne coïncideront pas avec celles de l'Assemblée et qui seront vraisemblablement plus fréquentes, d'où la nécessité de constituer d'autres délégations. La valeur de cette observation est cependant diminuée par le fait que les Etats pourront, sans grandes difficultés, avoir des délégations permanentes à Genève ou se faire représenter par leurs délégués techniques en mission dans les capitales ou les organismes internationaux se trouvant à proximité de Genève.

L'argument juridique selon lequel l'Assemblée excéderait sa compétence en créant des organisations techniques reposait sur l'article 23 (§ *e* et *f*) du Pacte. Ce texte énonce : « Les Membres de la Société pren-

(1) Pour plus de détails, lire le remarquable article de M. Rougier, *La première Assemblée de la S. D. N.*, dans la Revue Générale de Droit International Public. Tome XXVIII 1921, pp. 304 et suivantes.

dront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société... »
On peut entendre ce texte de deux façons, remarque M. Rougier :

« 1° Ou bien, dans les matières visées, c'est la collectivité juridique des Membres, c'est-à-dire la Société elle-même, qui possède un pouvoir de décision et qui peut engager les Etats Membres par l'intermédiaire de ses organes délibérants;

« 2° Ou bien les gouvernements des Etats Membres sont seuls compétents pour s'engager les uns vis-à-vis des autres par des conventions.

. . . . . .

« La deuxième solution, qui semble être la bonne, a d'ailleurs été consacrée par l'autorité des deux rapporteurs de la première Commission de la première Assemblée, M. Rowel et Viviani. Cette objection des adversaires des organisations techniques méconnaissait le fait que la tendance générale du Pacte est de confier à la Société des missions étendues pour remédier aux inconvénients de l'action isolée, particulariste, des gouvernements. L'article 23, au début, dicte un devoir aux Membres de la Société sans préciser quels sont les moyens de le réaliser. Peut-on raisonnablement admettre qu'il ait voulu exclure de cette réalisation les différents organes de la Société, que ce soit le Conseil, l'Assemblée ou les organes techniques? »

Il faut reconnaître cependant que l'objection tirée de l'article 23 avait une certaine portée. Nous avons

vu que cet article ne donne pas à la Société un pouvoir de décision. Elle doit soumettre ses travaux à la ratification de ses Membres qui sont seuls compétents pour prendre des engagements. Il est clair que les organes techniques suivront cette loi et devront se borner à donner des avis et à préparer des projets dont les Membres seront, en définitive, seuls juges. Ils seront constitutionnellement enfermés dans le rôle d'organes consultatifs. C'est à cette conception que s'arrêta la première Assemblée. Elle décida de créer trois organes techniques en matière de finances, d'hygiène et de communications et de transit, mais c'est de cette controverse au sujet de l'article 23 que les Commissions des organes techniques tiennent leur nom de « Commissions consultatives ».

L'œuvre d'ensemble dont la nécessité fut ainsi comprise au lendemain de la guerre se trouve aujourd'hui complètement réalisée.

En ce qui nous concerne, l'Organisation des Communications et du Transit a été constituée par la première Conférence générale des Communications et du Transit qui se tint à Barcelone du 10 mars au 21 avril 1921. De tous les organes techniques de la Société, notre Organisation est à la fois la plus ancienne et la plus achevée dans sa constitution. Son Statut a été modifié à plusieurs reprises, en 1927 et, tout dernièrement, en 1938.

Nous allons, dans une première partie, en étudier les origines et l'évolution. Nous examinerons, dans une deuxième partie, l'Organisation actuelle. Une troisième partie sera consacrée à une étude rapide de l'œuvre de cette Organisation.

PREMIÈRE PARTIE

Les Origines et l'Évolution de l'Organisation des Communications et du Transit

Un premier titre sera consacré aux origines de l'Organisation. Pour la commodité de l'étude nous distinguerons en deux chapitres les origines en dehors de la S. D. N. et les origines au sein de cette dernière.

Dans un deuxième titre nous examinerons l'évolution suivie par l'Organisation sous les régimes du Règlement d'Organisation de 1921 et du Statut de 1927.

TITRE I

Les Origines de l'Organisation des Communications et du Transit

CHAPITRE I

Les Origines en dehors de la S. D. N.

Dans cette étude nous prendrons comme base le Traité de Versailles afin de mieux situer chronologiquement les faits exposés.

Section I

AVANT LE TRAITE DE VERSAILLES

§ I

Pendant la Guerre

Comme nous l'avons vu, le contrôle interallié se constitua peu à peu d'août 1917 à mars 1918. La Conférence interalliée du 29 novembre 1917 décida la formation de commissions, dont la Commission interalliée pour les transports par voie ferrée. En réalité le travail fut surtout fait par le Ministère français des Travaux Publics dont le Maréchal Haig disait qu'il était « au-dessus de tout éloge ». Le problème des transports apparaissait alors dans toute son

importance et le Professeur Redlich a pu dire que la grave détérioration des communications autrichiennes fut le signe de l'approche de la catastrophe militaire et administrative de l'Empire entier.

§ II

La Section des Communications du Conseil Suprême Economique

Après la guerre, il parut évident à tous que la désorganisation complète des communications constituait pour la reconstruction générale des moyens de transport une difficulté telle qu'elle nécessitait une étude approfondie. En conséquence, une Section des Communications du Conseil Suprême Economique fut constituée en mars 1919. Nominalement c'était seulement une Commission consultative sans pouvoir exécutif, mais, en pratique, elle avait toute autorité. Elle comprenait, sous la présidence du Général Mance, des représentants des quatre Alliés et un délégué du Maréchal Foch. Cette Commission institua des Comités dans sept pays et deux pour le Danube et l'Elbe. Elle envoya aussi des missions militaires anglaises et françaises en Turquie et aux Balkans.

§ III

La « Commission sur le Régime international des fleuves, ports et chemins de fer » de la Conférence de la Paix

Ne perdant pas de vue l'importance des questions économiques, la Conférence de la Paix, qui avait à

prendre des décisions dans ce domaine, notamment sur les grandes rivières navigables d'Europe et sur les ports internationaux, constitua le 25 janvier 1919 une Commission sur le régime international des fleuves, ports et chemins de fer. Cette Commission n'avait pas de rapport direct avec la Section des Communications du Conseil Suprême Economique, mais il est à noter que les délégués anglais et belges étaient les mêmes pour les deux.

Cette Commission discuta et rédigea, sur la proposition des délégués britanniques et français, les premiers textes de conventions sur la liberté du transit, sur les voies navigables et sur les ports. Seules des nécessités pratiques et l'impossibilité matérielle d'arriver à temps à des textes définitifs empêchèrent l'inclusion de ces conventions dans le texte même des traités, comme il fut fait pour les problèmes du travail. Certaines parties de ces textes furent toutefois insérées dans les traités à l'occasion de tel ou tel problème particulier, comme le régime des fleuves internationaux d'Europe Centrale. D'autre part, les articles 338 et 379 du Traité de Versailles, ainsi que les articles analogues des autres traités de paix, visèrent expressément ces futures conventions générales. La Partie XII du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités de paix contenaient déjà le principe de la Liberté des Communications qui a été inséré plus tard dans l'article 23 (*e*) du Pacte.

Section II

APRES LE TRAITE DE VERSAILLES

§ I

La Commission pour l'étude des Communications et du Transit

Aussitôt le Traité de Versailles signé, la Commission sur le régime international des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées s'apprêta, sur l'invitation même du Conseil Suprême des Alliés faite à sa séance du 26 avril 1919, à mettre au point ses projets de conventions. Mais à ce moment il apparut que la S. D. N. étant maintenant définie et de réalisation prochaine, une telle œuvre devait manifestement se poursuivre sous ses auspices, avec le concours de Puissances autres que les Puissances alliées et associées. Le Conseil suprême des Puissances alliées et associées, dans cette même séance du 26 avril 1919, décida expressément qu'un rapport serait adressé à la S. D. N.

La Constitution d'un nouvel organisme, issu de la précédente Commission, mais d'une orientation plus nettement dirigée en vue de la réalisation des principes de la S. D. N. dans son domaine, s'imposait.

En octobre 1920, la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit se réunit à Paris sur l'initiative du gouvernement français. Les Puissances représentées à la Commission sur le régime international des ports, voies d'eau et voies ferrées acceptèrent toutes la continuation de l'œuvre engagée et désignèrent d'ailleurs, en général, les

délégués qui avaient déjà participé aux travaux de la Conférence de la Paix. Outre ces Puissances étaient invités le Brésil, la République Argentine, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suisse [1].

§ II

Le Comité provisoire des Communications et du Transit de la S. D. N.

La préparation des conventions précitées n'apparaissait pas à cette nouvelle Commission comme sa seule mission. Dès ses premières séances, en décidant de prendre pour base de ses travaux les principes exposés dans un memorandum de son Secrétaire général au Conseil, en même temps que les textes déjà élaborés par la Commission des Ports, elle envisageait comme condition nécessaire de son œuvre la formation d'une organisation permanente chargée, au sein de la S. D. N., de suivre dans le détail de la pratique la mise en jeu des conventions, leur adaptation, leur interprétation et leur revision éventuelle. Une telle organisation lui semblait également indispensable pour permettre à la S. D. N., et plus particulièrement au Conseil, de s'acquitter des missions qui lui étaient dévolues, soit par le Pacte, soit par de nombreux articles des Traités de paix touchant les communications et le transit : conciliation des différends nés de l'application des clauses concernant les ports, voies d'eau et voies ferrées,

(1) La Commission, une fois bien organisée, invita elle-même plus tard le Danemark, la Norvège et la Suède.

revision de certaines clauses, désignation d'experts, etc. Cette organisation serait seule qualifiée pour assister le Conseil et l'Assemblée dans cet exercice particulièrement technique de leur tâche.

En attendant cette organisation permanente, la Commission se considérait comme prête, dès la mise en vigueur des Traités de paix et si le Conseil en exprimait le désir, à en remplir provisoirement le rôle. Pratiquement elle se reliait déjà à l'organisation générale de la S. D. N. en décidant de faire gérer son secrétariat par un membre du Secrétariat international de la Société.

Jusqu'en février 1921, la Commission pour l'Etude de la Liberté des Communications et du Transit, qui comprenait des délégués de dix-huit Etats, poursuivit ses travaux sans autre mandat que celui que lui avaient confié, sur l'invitation du Gouvernement français, les Etats qui y étaient représentés. Conformément aux termes mêmes de l'invitation française, elle recherchait librement comment la S. D. N. pourrait s'acquitter des missions qui lui incombaient, touchant les communications et le transit, en vertu du Pacte et des Traités de paix. De là le nom qu'elle s'était donné de « Commission d'étude ».

Le 13 février 1921, après un rapport du délégué espagnol, M. Quinones de Leon, le Conseil de la S. D. N. adoptait une résolution [1] où il invitait cette Commission :

a) à présenter au Conseil des propositions relatives à la création d'une organisation permanente

(1) Cf. Journal Officiel de la S. D. N., 1920, p. 151.

qui fera partie de celle de la S. D. N., pour traiter les questions relatives aux communications et au transit;

b) à préparer, en vue d'être soumis à ladite organisation, des avant-projets de conventions internationales générales sur le transit, sur les voies d'eau, les ports, et, si possible, les voies ferrées;

c) provisoirement, et en attendant la création de l'organisation prévue plus haut, à renseigner le Conseil sur les questions que celui-ci pourrait juger bon de lui soumettre et qui seraient du ressort de la S. D. N. aux termes de l'article 23 du Pacte et des articles relatifs aux ports, voies d'eau et voies ferrées des divers Traités de paix [1].

Le 17 mars, la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit déclarait accepter l'invitation du Conseil et se considérer en conséquence comme un Comité provisoire des communications et du transit de la S. D. N. [2]. A la fin du même mois, après quatre mois de travaux presque continuels en séances privées d'études et huit séances officielles, elle avait adopté à l'unanimité tous les textes, à l'exception du projet de convention sur les chemins de fer qui fut adopté plus tard, le 11 janvier 1920, dans une séance spéciale.

Pour exercer efficacement sa mission de Comité provisoire des Communications, la Commission avait

---

(1) Cf. Journal Officiel de la S. D. N., 1920, p. 38. Pour ce journal nous emploierons dorénavant les initiales J. O.

(2) Cf. J. O., 1920, p. 74. A cette séance du 17 mars assistaient les représentants de dix-huit pays. M. Robert Haas, représentant le Secrétaire général de la S. D. N., était le secrétaire général de la Commission.

décidé de se tenir en contact étroit avec toutes les organisations internationales de son ressort qui devaient éventuellement, dès la constitution de l'organisation définitive, rentrer dans le champ d'activité de la S. D. N., et réaliser, dans leur domaine restreint, une œuvre de coopération internationale conforme aux principes de la Société. Elle entra ainsi en relation avec les Commissions internationales de l'Elbe et de l'Oder dès leurs premières réunions des 25 et 26 mars 1920, ainsi que, dans les mêmes conditions, avec la Commission centrale du Rhin et la Commission internationale du Danube.

CHAPITRE II

Les Origines au Sein de la S. D. N.

SECTION I

LE RAPPORT DU COMITE PROVISOIRE ET LA RESOLUTION DE L'ASSEMBLEE DU 9 DECEMBRE 1920

§ I

Le Rapport du Comité provisoire des Communications et du Transit de la S. D. N. au Conseil

En mars 1920, le Comité provisoire des Communications et du Transit envoya au Conseil un rapport dans lequel, considérant le besoin de conclure certaines conventions générales et étant donné l'incompétence de l'Assemblée pour un tel travail technique, il demandait l'institution au sein de la Société :

a) d'une Conférence générale des Communications et du Transit analogue sous certaines réserves à la Conférence du Travail. Cette Conférence où chaque Etat Membre de la Société serait représenté par un délégué, aurait pour mission de conclure les accords internationaux;

b) d'une Commission des Communications et du Transit qui serait un corps plus maniable parce que plus restreint, et plus étroitement lié à la vie journalière de la Société. Elle serait composée d'un représentant de chaque Etat Membre permanent du Conseil et de huit Etats choisis par la Conférence générale. Elle déchargerait le Conseil des missions qui lui sont confiées par certains articles des Traités de paix et part l'article 23 (*e*) du Pacte. Elle préparerait le travail de la Conférence et jouerait comme organe de conciliation pour les différends entrant dans sa compétence. Les membres de cette Commission seraient considérés non comme des représentants de gouvernements, mais comme agissant au nom des Membres de la Société considérés collectivement.

Ce rapport du Comité provisoire forma la base de la résolution du Conseil du 19 mai 1920 selon laquelle une Conférence chargée de constituer l'Organisation des Communications et du Transit de la Société serait convoquée aussitôt que l'Assemblée approuverait. Elle le fit le 9 décembre 1920.

§ II

Résolution adoptée par la première Assemblée le 9 décembre 1920 [1]

En voici le texte :

CONFÉRENCE.

I. — « Les Membres de la Société des Nations sont « invités à envoyer des représentants spécialement

(1) Cf. J. O., 1920, p. 152.

« qualifiés à une Conférence générale sur la liberté « des communications et du transit, qui se tiendra « à Barcelone le plus tôt possible après la réunion « de l'Assemblée. Cette conférence sera invitée :

a) « A élaborer, dans des conditions fixées par la « résolution de principe relative aux rapports entre « les organisations techniques, le Conseil et l'Assem- « blée de la S. D. N. [1], les mesures que les Membres « de la Société seraient amenés à prendre en exécu- « tion de la partie de l'article 23 (*e*) du Pacte « touchant la liberté des communications et du « transit, ainsi que les conventions générales visées « aux articles 338 et 379 du Traité de Versailles, « concernant le régime international du transit, des « ports, des voies d'eau et des voies ferrées;

b) « A décider, dans les mêmes conditions, si ces « mesures doivent être prises sous forme soit de « projets de conventions à ratifier par les Membres. « soit de « recommandations » aux divers gouver- « nements, soit de projets de résolution à adopter « par l'Assemblée de la S. D. N.;

c) « A régler sa procédure et à prendre, pour « toutes réunions ultérieures qui seraient décidées « par le Conseil, toutes dispositions utiles dans un « règlement spécial adopté par les deux tiers des « représentants des Membres de la Société;

d) « A tenir ses réunions subséquentes sur convo- « cation du Conseil de la S. D. N. à Genève, à moins « que le Conseil n'en décide autrement pour des « raisons spéciales et exceptionnelles.

(1) Cf. *Infra*, p. 106.

COMMISSION CONSULTATIVE ET TECHNIQUE.

II. — « Cette conférence sera invitée à organiser de « la même manière une Commission consultative et « technique des communications, dont le siège sera « à Genève. Cette Commission sera un organe consul- « tatif et technique chargé d'étudier et de proposer « les mesures propres à assurer à tout moment la « liberté des communications et du transit, ainsi que « d'assister le Conseil et l'Assemblée de la Société « dans l'exercice des fonctions confiées à la S. D. N. « par l'article 23 du Pacte et par les articles 342, « 377 et 378 du Traité de Versailles et articles analo- « gues des autres traités.

« La Commission sera chargée de préparer toutes « réunions ultérieures et l'ordre du jour de toutes « futures conférences; elle échangera directement, « avec les ministères techniques compétents des « Membres de la S. D. N., toutes informations utiles « concernant les communications et le transit; elle « aura mission de procéder à une enquête sur tout « différend qui pourrait être porté devant la S. D. N. « en vertu des articles 336, 376 et 386 du Traité de « Versailles ou d'articles analogues des autres traités « de paix, ainsi que d'aboutir autant que possible « au règlement de ces différends par conciliation « entre les parties; dans le cas où de tels différends « seraient portés devant la Cour Permanente de « Justice internationale, elle pourra être appelée à « assister la Cour.

« Cette Commission sera composée de membres « désignés par les Membres de la Société représentés « d'une façon permanente au Conseil, à raison d'un

« par chacun de ces Membres, ainsi que de membres « désignés comme il sera prévu par la Conférence, « en tenant compte autant que possible des intérêts « techniques et de la représentation géographique, « étant entendu que le nombre total des membres de « la Commission ne dépassera pas un tiers des « Membres de la Société.

Secrétariat.

III. — « Le Secrétaire général de la S. D. N. donnera « toute l'assistance possible à la Conférence générale « et à la Commission; il prendra, avec le concours « de la Commission pour l'étude de la liberté des « communications et du transit, les mesures néces- « saires pour les réunions de la Conférence; il dési- « gnera des membres du Secrétariat international « comme secrétaires de la Conférence générale et de « la Commission consultative et technique.

Budget.

IV. — « Les frais généraux de la Conférence et de « la Commission, ainsi que les frais de voyage et de « séjour des membres de la Commission (à l'exclu- « sion des représentants de la Conférence), seront « couverts par les frais généraux de la Société. »

Section II

LA CONFERENCE GENERALE DE BARCELONE (10 Mars-20 Avril 1921)

Suivant la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920, le Conseil, réuni pour sa huitième session

à Saint-Sébastien (30 juillet-5 août 1920), convoqua [1] à Barcelone la Conférence générale des communications et du transit. Celle-ci se réunit le 10 mars 1921, groupant les délégués de quarante-quatre pays sous la présidence de M. Gabriel Hanotaux.

Il fallait constituer au plus vite l'Organisation définitive des communications et du transit : « sous nos yeux, disait M. Hanotaux, des peuples entiers meurent de faim parce que, parmi tant d'autres imprudences, ils ont commis la suprême imprudence de cesser de s'occuper de leurs moyens de communications. »

La Conférence de Barcelone appliquait pour la première fois, et à un moment particulièrement délicat pour l'avenir de la S. D. N., les méthodes de coopération universelle qui sont impliquées dans le Pacte. Son but était de prévoir les mesures d'application de l'article 23 (*e*) du Pacte, but vaste, tendant à la transformation des méthodes que, depuis toujours, tous les Etats avaient suivies dans leur politique de transport. Jusque là les questions internationales de transport avaient été traitées de la même manière que les autres problèmes internationaux, c'est-à-dire au bon plaisir des gouvernements. Cette habitude déplorable présentait deux inconvénients :

---

(1) Cf. J. O., 1920, p. 344.

(2) Albanie, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Cuba. Danemark, Empire britannique, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Indes, Italie, Japon, Lettonie, Lithuanie, Luxembourg, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie. A titre consultatif : Allemagne et Hongrie.

Cette conférence a été la plus importante des conférences tenue sous les auspices de la S. D. N. entre la première et la deuxième Assemblée.

d'une part, les barrières économiques renforcées mettaient à la merci des rivalités politiques le commerce universel qui a essentiellement besoin de stabilité; d'autre part, ce régime arbitraire augmentait les froissements internationaux et les risques de guerre.

La Conférence s'attaqua au problème avec une grande conscience, s'attachant à créer une organisation juridique internationale des droits et des devoirs des Nations les unes vis-à-vis des autres en ce qui concerne les communications et le transit.

Six semaines lui suffirent pour adopter, en plus des conventions sur la liberté du transit et sur les voies navigables d'intérêt international et des recommandations sur les voies ferrées, le Règlement d'Organisation des Communications et du Transit [1] que nous allons étudier maintenant.

(1) Cf. Conférence de Barcelone; comptes rendus et textes relatifs au règlement d'organisation des Conférences générales et de la Commission consultative et technique des communications et du transit. Doc. C. 662. M. 265.1923.VIII.

TITRE II

L'Organisation des Communications et du Transit sous les Régimes de 1921 et de 1927

Nous venons de voir que la première Conférence des Communications et du Transit, réunie à Barcelone en mars-avril 1921, adopta le Règlement d'Organisation demandé par l'Assemblée. Conformément à ce Règlement, que nous allons étudier tout à l'heure, la Commission consultative et technique put se réunir dès 1921 et la deuxième Conférence générale de l'Organisation se tenir à Genève en novembre-décembre 1923. Ce régime de 1921 ne devait pas durer longtemps. En effet, réunie à Genève pour sa dixième session du 28 février au 5 mars 1927, la Commission consultative, considérant qu'une révision du Règlement d'Organisation s'imposait, pria le Conseil de mettre cette question à l'ordre du jour de la troisième Conférence générale qui allait se tenir à Genève du 23 août au 2 septembre 1927. Cette Conférence devait mettre au point, à la lumière de l'expérience acquise, et en vertu des pouvoirs donnés aux Conférences générales par la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920, les détails du fonctionnement de l'Organisation et resserrer la collaboration avec les services techniques de tous les Etats qui participaient à l'Organisation. La troisième Conférence générale prit pour base de ses travaux les projets préparés par la Commission et adopta le 2 septembre 1927 le nouveau Statut de l'Organisation et le nouveau Règlement intérieur des Conférences [1].

---

(1) Troisième Conférence générale, comptes rendus et textes relatifs au Statut de l'organisation des communications et du transit et du règlement intérieur des Conférences générales, Doc. C. 558 (c.) M. 200 (c.), 1927. VIII.

D'une façon générale, le nouveau texte comportait très peu de différences de fond par rapport à l'ancien. Ces différences provenaient du but donné qui était de régulariser la pratique suivie depuis Barcelone. La troisième Conférence s'était surtout attachée à présenter un texte plus clair et rédigé selon un plan systématique. En effet, le Règlement de Barcelone traitait à la fois, notamment, de la constitution générale de l'Organisation, des Etats appelés à en faire partie et de la composition des Conférences générales, questions toutes différentes de la première. Elles étaient maintenant séparées en deux titres. Dans le texte de Barcelone, enfin, à cause même de la précédente confusion, il était traité de la composition et du fonctionnement des Conférences à la fois au titre II et au titre III. L'ordre du nouveau Statut était plus satisfaisant, toutes les questions relatives aux Conférences étant traitées ensemble avant le titre spécial, le titre III, consacré à la Commission consultative et technique.

Ces deux régimes successifs étant à peu près semblables, nous allons les étudier en même temps, nous réservant de noter au passage les modifications apportées en 1927 à l'ancien régime.

Dès 1921, nous l'avons vu, notre Organisation prend place parmi les Organisations techniques dont elle peut être considérée comme le type. Elle en a tous les caractères généraux :

1° *Caractère juridique.* — C'est une véritable société internationale spécialisée à l'intérieur de la Société internationale de Genève. Contrairement à cette dernière, cependant, elle n'a pas d'attributions géné-

rales; sa compétence est strictement limitée à un domaine technique;

2° *Mission.* — Comme toutes les Organisations techniques, elle doit :

a) Faciliter la tâche du Conseil et de l'Assemblée en les déchargeant des problèmes techniques de sa compétence;

b) Soulager les Etats Membres de ces mêmes problèmes en les étudiant, pour le bien de tous, sur un plan international;

3° *Relations avec le Conseil et l'Assemblée.* — La résolution de l'Assemblée du 8 décembre 1920 impose à toutes les Organisations techniques les deux principes suivants [1] :

a) Autonomie quant au fonctionnement intérieur;

b) Contrôle de l'Assemblée et du Conseil quant à l'intervention vis-à-vis des Membres de la Société;

4° *Organisation intérieure.* — Les Organisations techniques présentent dans leur structure une certaine analogie avec les organes de la S. D. N. Leur action s'exerce, en effet, par :

a) La Conférence, semblable à l'Assemblée, organe principal qui comporte la réunion sur le pied d'égalité de tous les Membres de l'Organisation;

b) La Commission, identique sur bien des points au Conseil; c'est le corps plus restreint, plus maniable,

(1) Cf. *Infra*, p. 106.

se réunissant souvent, et qui est chargé de la continuité du travail;

c) Le Secrétariat, qui fait partie intégrante du Secrétariat général de la Société.

Avant d'entrer dans le détail de la structure, de la compétence et du fonctionnement de l'Organisation, posons-nous la question primordiale : quels sont les Membres de cette Organisation?

Les deux régimes de 1921 et 1927 ont la même conception. Ce sont [1] :

1° Les Etats Membres de la Société;

2° Les Etats non Membres de la Société qui auraient été admis à participer à ses Organisations techniques par une résolution de l'Assemblée, ou plus particulièrement à l'Organisation des Communications et du Transit par une résolution d'une Conférence générale de cette Organisation.

Nous pouvons tout de suite constater que notre Organisation présente, beaucoup plus que l'Assemblée, un caractère d'universalité. Elle peut, en effet, comprendre des Etats qui ne font aucunement partie de l'Assemblée. De plus, la possibilité pour la Conférence d'admettre des Etats non Membres n'est qu'un aspect de la situation privilégiée d'autonomie relative dont jouit l'Organisation.

Ayant placé l'Organisation dans son cadre, celui des Organisations techniques, connaissant sa base, c'est-à-dire les Etats qui doivent assurer son fonc-

(1) Art. 2 du Règlement d'Organisation de 1921.
Art. 3 du statut de 1927.

tionnement, nous pouvons entrer dans le détail de notre étude. Nous suivrons pour cela le plan suivant :

Chapitre I. — *Structure de l'Organisation.*

Chapitre II. — *Compétence et méthode de travail de l'Organisation.*

Chapitre III. — *Fonctionnement de l'Organisation.*

Chapitre IV. — *La vie de l'Organisation sous les régimes de* 1921 *et de* 1927.

CHAPITRE I

Structure de l'Organisation

L'article 2 du Statut de 1927 nous renseigne :

« L'action de l'Organisation des Communications et du Transit s'exerce par :

1° Des Conférences générales ordinaires ou extraordinaires et des Conférences partielles;

2° Une Commission consultative et technique;

3° Un Secrétariat permanent, assuré par les soins du Secrétaire général de la Société. »

Nous adopterons ce plan en consacrant une Section aux Conférences, une à la Commission et une dernière au Secrétariat et en même temps au Budget de l'Organisation.

Section I

LES CONFERENCES

Il faut distinguer :

1° La Conférence générale ordinaire;

2° La Conférence générale extraordinaire;

3° La Conférence partielle.

A part la Conférence partielle où sont seulement représentés les Etats intéressés aux questions inscrites à son ordre du jour, les Conférences sont les réunions, sur un pied de parfaite égalité, des représentants de tous les Etats Membres de l'Organisation et même, comme on le verra plus loin, d'autres Etats.

Pour toutes les Conférences, générales ou partielles, ces représentants, qui sont responsables envers leurs gouvernements respectifs, peuvent recevoir d'eux des instructions précises et les engager au besoin. On comprend que ces Conférences soient, par conséquent, les organes compétents pour préparer et adopter les textes de conventions ou de recommandations générales.

En outre, les Conférences générales ordinaires, qui se réunissent, sauf circonstances exceptionnelles, à des périodes fixes tous les quatre ans, exercent également les missions qui appartiennent à l'autorité supérieure et, dans une certaine mesure, constitutive de l'Organisation : elles sont, en effet, appelées à approuver le Statut de l'Organisation, à le reviser s'il y a lieu, à examiner le travail accompli par l'Organisation depuis la dernière Conférence générale ordinaire, notamment en ce qui concerne l'application des mesures adoptées par la ou les Conférences précédentes; enfin, elles renouvellent, dans les conditions que nous verrons plus loin, le mandat de la Commission consultative et technique.

Etudions les caractères de chaque Conférence.

§ I

La Conférence générale ordinaire

a) Composition.

Sont admises à participer :

1° De plein droit à toutes Conférences générales, les délégations des Membres de l'Organisation;

2° A une Conférence générale déterminée, les délégations de tous autres gouvernements [1] qui seraient invités par le Conseil, à l'effet de prendre part à tout ou partie des travaux à l'ordre du jour de cette Conférence.

Les délégations se réunissent sur le pied d'égalité. Aucune différence n'est faite entre les Etats Membres de la Société et les Etats non Membres.

Les délégations à la Conférence peuvent comprendre un ou plusieurs représentants, des suppléants

(1) Cf. Art. 5 du statut du 2 septembre 1927.
Le règlement de 1921 prévoyait l'admission à la Conférence générale de représentants de gouvernements d'Etats ne faisant pas partie de la Société ou n'ayant pas été assimilés, par une résolution de l'Assemblée ou de la Conférence, à des Etats membres de la Société. Mais, d'une part, le règlement stipulait que ces représentants ne participeraient qu'à titre consultatif; d'autre part, il prévoyait la possibilité d'invitation à ces gouvernements, soit par la Conférence, soit par le Conseil. La situation générale avait changé depuis la Conférence de Barcelone. En fait, c'est toujours le Conseil qui a été amené à faire de telles invitations et elles ont presque toujours été faites en donnant aux représentants de ces gouvernements les mêmes droits à la Conférence que ceux des représentants des autres gouvernements. Toutefois, les représentants des gouvernements des Etats non membres de l'Organisation ne participaient pas, en fait, à certaines mesures d'ordre intérieur de l'Organisation, comme le renouvellement de la Commission consultative et technique. C'est cette pratique qui est régularisée dans le statut de 1927.

et des experts, étant entendu que chaque délégation ne dispose que d'une voix [1].

3° Le Statut de 1927, contrairement au régime antérieur, admet, de plus, à participer à la Conférence, mais seulement à titre consultatif [2] :

a) Au titre de la Commission consultative et technique, des personnalités désignées par cette Commission, soit parmi ses membres, soit parmi des personnes étrangères;

b) Les organisations qualifiées, internationales ou nationales, qui seraient invitées par le Conseil ou la Conférence à y désigner des représentants.

b) Convocation.

La résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920 [3] prévoyait la convocation par le Conseil. Le Règlement d'Organisation de 1921 reprit ce mode, mais ne donna aucune périodicité à cette convocation. C'est ainsi que le Conseil convoqua la deuxième Conférence générale en 1923 et la troisième en 1927. Cette irrégularité devait nuire à la mission la plus importante de la Conférence générale, à savoir le renouvellement de la Commission consultative et technique. Aussi le Statut adopté à la troisième Conférence générale en 1927 prévoit la réunion tous les quatre ans [4] par le Conseil, sauf en cas de circons-

(1) Cf. Art. 6 du statut du 2 sept. 1927.
(2) Cf. Art. 7 du statut du 2 sept. 1927.
(3) Cf. *Supra*, p. 30.
(4) C'est l'intervalle entre la 2e et la 3e Conférences générales. Cette périodicité a paru suffisante pour assurer la continuité de l'œuvre de l'Organisation.

tances exceptionnelles, de Conférences générales qui portent le nom de Conférences générales ordinaires.

c) Réunion.

Les Conférences générales ordinaires se réunissent au siège de la S. D. N. à moins que le Conseil n'en décide autrement pour des raisons spéciales et exceptionnelles [1].

d) Organisation intérieure.

1° *Présidence et Règlement intérieur* [2].

La Conférence générale ordinaire désigne elle-même son Président si le Conseil ne l'a pas fait. Notons en passant qu'il n'y a jamais manqué. Le Président ouvre, suspend et lève les séances. Il dirige les travaux de la Conférence, assure l'observation des dispositions réglementaires, donne et retire la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats du scrutin. La Conférence constitue aussi son Bureau avant tout examen du projet d'ordre du jour.

Elle élabore son propre règlement intérieur.

2° *Ordre du jour* [3].

a) L'ordre du jour de la Conférence générale ordinaire est préparé par la Commission consultative et technique. Il est ensuite soumis à l'approbation définitive de la Conférence statuant à la majorité;

---

(1) Cf. Art. 10 du Règlement de 1921 et 4 du Statut de 1927.
(2) Cf. Art. 14 du Règlement de 1921 et 10 du Statut de 1927.
(3) Cf. Art. 11 du Règlement de 1921 et 8 du Statut de 1927.

b) Le Secrétaire général de la Société doit faire parvenir l'ordre du jour à tous les gouvernements participant à la Conférence générale ordinaire au moins six mois avant l'ouverture de celle-ci. Ce délai permet aux gouvernements de prendre toutes les décisions qu'ils jugeraient utiles;

c) Chacun de ces gouvernements peut demander l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour. Ces demandes doivent parvenir au Secrétaire général trois mois au moins avant l'ouverture de la Conférence. Les questions indiquées figurent sur une liste supplémentaire qui est communiquée immédiatement aux autres gouvernements par le Secrétaire général. Ces questions ne sont inscrites à l'ordre du jour définitif que si la Conférence en décide ainsi, à la majorité des deux tiers;

d) Toute Conférence générale peut, dans des circonstances exceptionnelles, inscrire de nouvelles questions à son ordre du jour si, à la majorité des deux tiers, elle décide que leur importance ou leur urgence le justifie;

e) L'ordre du jour de toute Conférence générale doit comprendre :

1. Un rapport sur l'œuvre accomplie par la Commission consultative et technique depuis la dernière Conférence générale ordinaire;

2. Un rapport présenté par le Secrétaire général de la Société sur les mesures prises en exécution des décisions des Conférences antérieures;

3. Le renouvellement de la Commission consultative et technique.

3° *Méthode de travail* [1].

La Conférence peut examiner toutes questions figurant à l'ordre du jour :

a) En séance plénière;

b) En Comité général : dans ce cas toutes les délégations sont membres;

c) En Commissions générales dans lesquelles toutes les délégations sont invitées à se faire représenter. Ces Commissions générales peuvent, pour faciliter le travail, se subdiviser en Sous-Commission ou Comités;

d) En Commissions spéciales restreintes.

Toute décision doit être approuvée en séance plénière par la Conférence afin de devenir un acte de la Conférence.

Le Bureau de la Conférence constitue un Comité de rédaction qui peut comprendre des experts désignés par lui et doit comprendre, pour chaque question, le rapporteur et le rapporteur adjoint. Le choix des experts est d'ailleurs soumis à la ratification de la Conférence.

Le Comité de rédaction peut apporter des modifications de forme, mais non de fond, aux propositions faites à la Conférence par le Comité général ou par une Commission. Il peut également proposer à la Conférence d'apporter des modifications de forme à des textes déjà adoptés par elle, quand il le juge nécessaire à la coordination des textes.

---

(1) Cf. art. 4 du Règlement intérieur des Conférences générales du 2 sept. 1927.

4° *Publicité des séances* [1].

Le public est admis aux séances plénières de la Conférence dans les conditions déterminées par le Bureau. La Conférence décide, pour ses séances plénières comme pour ses Commissions, si les séances seront publiques.

Les comptes rendus des séances de la Conférence et des Commissions sont publiés après par les soins du Secrétariat.

5° *Mode de vote* [2].

a) Lorsque les délibérations d'une Conférence ont pour objet l'adoption de conventions internationales, de recommandations devant être soumises à l'examen des gouvernements ou de projets de résolutions devant être soumis à l'Assemblée, les textes définitifs sont adoptés à la majorité des deux tiers.

Cette majorité est aussi exigée, nous l'avons vu, quand il s'agit d'ajouter de nouvelles questions à l'ordre du jour de la Conférence et aussi pour la revision du Statut. Dans tous les autres cas, la simple majorité des suffrages exprimés par les délégations présentes suffit;

b) La Conférence générale n'émet valablement un vote que si les représentants de la majorité des délégations se trouvent présents.

6° *Secrétariat* [3].

Il est assuré par les soins du Secrétariat général de la Société.

---

(1) Cf. Art. 13 du Statut de 1927.
(2) Cf. Art. 12 et 14 du Règlement d'Organisation de 1921 et art. 9 et 10 du Statut de 1927.
(3) Cf. Art. 1 du Règlement de 1921 et 12 du Statut.

§ II

La Conférence générale extraordinaire

Nous avons vu que la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920 n'envisageait la convocation des Conférences que par le Conseil. Cette restriction parut, à la Conférence de Barcelone, avoir un grave inconvénient : les Etats non représentés au Conseil n'auraient aucune garantie qu'une Conférence, qui pourrait être appelée à traiter de questions les intéressant, soit convoquée si les Etats Membres du Conseil ou seulement l'un d'entre eux, par suite de l'unanimité exigée au Conseil, s'y opposaient. En conséquence, la Conférence, à l'unanimité, émit le vœu que l'Assemblée permît la réunion de plein droit d'une Conférence générale sur la demande d'un tiers au moins des Membres de la Société. La Commission consultative, puis la deuxième Commission de l'Assemblée firent à cette dernière la même proposition : la deuxième Assemblée ne trouva pas cette proportion suffisante pour déléguer les pouvoirs du Conseil à un autre organisme. Dans une résolution du 22 septembre 1921, elle admit la réunion de plein droit d'une Conférence générale sur la demande de la moitié au moins des Membres de la Société.

Le Statut du 2 septembre 1927 réglementa cette Conférence spéciale sous le nom de Conférence générale extraordinaire [1]. Etudions-en les caractères principaux :

---

(1) Cf. Art. 4 (2e) du Statut de 1927.

a) Composition [1].

Elle suit les mêmes règles que celle de la Conférence générale ordinaire.

b) Convocation [2].

La Conférence générale extraordinaire est convoquée :

1° De plein droit par le Secrétaire général de la Société, sur demande de la moitié au moins des Membres de la Société des Nations, adressée au Secrétaire général de la Société : ce mode de convocation ne s'est jamais vu jusqu'ici;

2° A tout moment par le Conseil.

c) Réunion [3].

Si elle est convoquée par le Conseil, elle se réunit au siège de la Société à moins que le Conseil n'en décide autrement. Si elle se réunit sur la demande de la moitié au moins des Membres de la Société elle se tient à Genève.

d) Organisation intérieure.

1° *Présidence et Règlement intérieur* [4].

Les dispositions concernant la Conférence générale ordinaire sur ces questions s'appliquent ici.

---

(1) Cf. *Supra*, p. 47.
(2) Cf. Art. 4 (2e) du Statut de 1927.
(3) Cf. Art. 4 du Statut de 1927.
(4) Cf. *Supra*, p. 49.

2° *Ordre du jour* [1].

a) Il est préparé par la Commission consultative en cas de convocation par le Conseil. En cas de convocation sur la demande de la moitié au moins des Membres de la Société, l'ordre du jour proposé est joint à la demande faite par ces Membres au Secrétariat général. Il est soumis dans tous les cas à l'approbation de la Conférence statuant à la majorité.

b) Le Secrétaire général doit faire parvenir en temps utile l'ordre du jour de la Conférence à chacun des gouvernements participants.

c) Pour l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour, on suit les mêmes règles que pour la Conférence générale ordinaire.

3° *Mode de vote* [2].

Mêmes règles que pour la Conférence générale ordinaire.

§ III

La Conférence partielle

Sans s'écarter des principes de la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920, mais croyant, au contraire, s'inspirer de l'esprit qui la dictait, la Conférence de Barcelone crut devoir innover en prévoyant la convocation par le Conseil de Conférences

(1) Cf. Art. 8 du Statut de 1927.
(2) Cf. *Supra*, p. 52.

non plus générales mais partielles[1]. Le Statut de 1927[2] prévoit, lui aussi, ces Conférences partielles qui ont été si souvent utilisées en pratique, notamment dans le cadre européen.

Il est clair qu'un grand nombre de questions, dont les solutions sont malaisées ou impossibles dans un cadre rigoureusement universel, peuvent faire avantageusement l'objet d'un règlement international suffisamment général, sous l'égide de la S. D. N., dans un cadre qui peut être, selon les cas, régional ou continental. Ces Conférences ont, de plus, l'avantage de soulager le budget de la S. D. N. en rendant inutile la convocation d'une Conférence générale.

Voyons les principaux caractères de ces Conférences partielles.

a) Composition.

Y prennent part les représentants d'un certain nombre d'Etats seulement qui, par leur position géographique ou par leur importance technique, seraient les seuls intéressés à l'examen de questions pouvant présenter un caractère nettement régional ou continental.

Comme pour les autres Conférences, les délégations peuvent comprendre des délégués, des suppléants et des experts, chaque délégation ne disposant que d'une voix. La Conférence partielle peut aussi comprendre, à titre consultatif, des représentants d'organisations qualifiées, internationales ou nationales, invités par

(1) Cf. Art. 15 du Règlement d'Organisation de 1921.
(2) Cf. Art. 12 du Statut de 1927.

le Conseil ou la Conférence, et des personnalités invitées par la Commission consultative et technique.

b) Convocation.

Elle est convoquée par le Conseil sur la proposition de la Commission consultative et technique indiquant quels sont, d'après cette Commission, les Etats spécialement intéressés.

Le Secrétaire général de la Société avise tous les Membres de l'Organisation de la convocation d'une Conférence partielle quatre mois au moins avant l'ouverture de cette Conférence. Le Règlement de 1921 ne parlait que de trois mois, mais le nouveau Statut a augmenté ce délai pour donner aux Etats non convoqués plus de temps pour faire valoir leur intérêt à participer à la Conférence.

c) Réunion.

La Conférence partielle se réunit au siège de la Société à moins que la situation géographique des Etats participants n'en décide autrement.

d) Organisation intérieure.

1° *Présidence et Règlement intérieur.*

Mêmes règles que pour les Conférences générales [1].

2° *Ordre du jour.*

L'ordre du jour de la Conférence partielle est préparé par la Commission consultative et technique. Il est soumis à l'adoption définitive de la Conférence statuant à la majorité.

(1) Cf. *Supra*, p. 49.

Il n'est évidemment pas question d'admettre ici, comme dans les Conférences générales ordinaires, l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour, qui pourraient sortir du cadre restreint de la Conférence partielle et constituer un moyen d'écarter un ou plusieurs Etats de l'examen de questions les intéressant.

3° *Mode de vote.*

Les dispositions concernant les Conférences générales ordinaires [1] sont applicables aux Conférences partielles.

Section II

LA COMMISSION CONSULTATIVE ET TECHNIQUE

La Commission consultative et technique est l'organe restreint, maniable, mêlé à la vie journalière de la Société par ses réunions relativement fréquentes.

Elle exerce les fonctions qui lui sont confiées soit en vertu de résolutions de l'Assemblée, du Conseil ou d'une Conférence des Communications et du Transit, soit en vertu de traités ou engagements internationaux ou de dispositions du Statut.

La résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920, notamment, trace nettement son rôle :

1° Elle est, d'une façon générale, un organisme consultatif et technique des Membres de la Société pour les affaires se rattachant à la partie de l'ar-

(1) Cf. *Supra*, p. 52.

ticle 23 (*e*) du Pacte qui vise les communications et le transit;

2° Elle doit assister le Conseil et la Cour permanente de Justice internationale dans un grand nombre de missions prévues par les divers articles de la Partie XII du Traité de Versailles et les articles correspondants des autres traités de paix, ainsi que par les dispositions des conventions générales des communications et du transit. Dans ce domaine elle doit, notamment, tenter de concilier les Parties;

3° Elle est l'organe permanent qui doit préparer le travail des Conférences de l'Organisation et suivre la mise en application des conventions générales et accords adoptés par ces Conférences. La Commission rédige l'ordre du jour des Conférences sauf celui de la Conférence générale extraordinaire. Elle y invite des personnalités choisies soit parmi ses Membres soit en dehors. Enfin, c'est elle qui propose au Conseil la convocation de la Conférence partielle en précisant quels sont les Etats qui, d'après elle, doivent y être invités.

De plus, une pratique constante et des résolutions postérieures de l'Assemblée et des Conférences ont joint à ces attributions primitives de la Commission les missions suivantes :

1° Elle doit recueillir de temps à autre auprès des Etats ayant participé à des Conférences tous renseignements utiles sur les progrès des signatures, des adhésions et des ratifications des conventions et accords adoptés par les Conférences. Elle a d'une façon permanente à son ordre du jour les mesures propres à faciliter ces signatures, adhésions ou ratifi-

cations et présente au Conseil ou à l'Assemblée toutes suggestions utiles à ce sujet;

2° En vue de constituer un centre de documentation, elle échange directement avec les Ministères techniques compétents des Membres de l'Organisation, ainsi qu'avec les organisations qualifiées, internationales ou nationales, toutes informations utiles concernant les communications et le transit.

Prenons dans le détail l'étude de la Commission consultative et technique.

§ I

Les Membres

a) Caractère.

Les membres de la Commission ne sont pas des « représentants politiques » mais des « délégués techniques ». Ce ne sont pas des représentants de gouvernements ayant uniquement en vue les intérêts particuliers de leurs pays respectifs. Nommés par leurs gouvernements respectifs mais ne recevant d'eux aucun mandat, ils font preuve d'un réel esprit de collaboration et agissent au nom de tous les Etats Membres de l'Organisation considérés collectivement : ce sont des membres d'un corps international venus pour traiter des questions internationales. Il est certain cependant que, durant les discussions, ces experts donnent le point de vue de leurs gouvernements. Cela permet un fructueux et continuel échange d'idées qui ne peut que favoriser la coopération inter-

nationale. La pratique montre que, bien que consultative, la Commission exerce à travers ses membres, qui occupent en général dans leurs pays des situations prépondérantes, une influence certaine sur les gouvernements. Si bien que ses décisions sont en fait, dans de très nombreux cas, une sorte de législation internationale.

Ce caractère international, si l'on peut dire, des membres de la Commission, se justifie aisément. N'ayant pas de pouvoir réglementaire, la Commission n'a nul besoin d'être composée de représentants de gouvernements, recevant de ceux-ci des mandats impératifs et munis de pouvoirs leur permettant, comme dans les Conférences, de s'engager au nom de leurs pays. D'autre part, le caractère technique de la Commission nécessite non des diplomates, mais des techniciens, des experts agissant en dehors de toutes préoccupations politiques.

Enfin, ces experts sont beaucoup plus utiles que ne pourraient l'être des fonctionnaires consacrant tout leur temps à la Société car un élément essentiel des avis qu'ils formulent est l'adaptation nécessaire de ces avis aux possibilités d'actions nationales. Or, aucune personne travaillant principalement ou uniquement en dehors de son pays ne pourrait formuler ces avis, qui sont précieux, car les experts peuvent ensuite exercer une influence personnelle dans leurs pays. La collaboration de ces experts est, d'ailleurs, très économique pour la Société car elle n'entraîne d'autres dépenses que les frais de voyage et les indemnités de séjour.

b) Nomination et limitation des Membres [1].

Nomment les membres de la Commission :

1° Les Etats représentés de façon permanente au Conseil;

2° Les Etats Membres de l'Organisation élus par les Etats participant à la Conférence générale ordinaire, exclusion faite des Etats représentés de façon permanente au Conseil. Ce choix de la Conférence, qui doit porter sur les Etats le plus généralement appelés à traiter des questions de communications et de transit, doit également tenir compte, autant que possible, des intérêts techniques et de la représentation géographique.

Les Etats représentés d'une façon permanente au Conseil et les Etats élus par la Conférence désignent chacun un membre de la Commission qui peut se faire assister d'experts.

On peut constater que la Commission consultative et technique a une base plus large que l'Assemblée puisque les Etats non Membres de la Société mais Membres de l'Organisation participent, au sein de la Conférence générale ordinaire, à l'élection de ses membres et peuvent même être désignés pour en nommer un.

La composition de la Commission assure en son sein une situation privilégiée aux Etats représentés d'une façon permanente au Conseil qui, de plein droit, nomment chacun un membre. Certains Etats ont vivement attaqué cette prépondérance qui,

(1) Cf. Art. 5 du Règlement d'Organisation de 1921 et 13 du Statut de 1927.

d'après eux, fait de la Commission une sorte de Directoire des Grandes Puissances Membres permanents du Conseil, qui imposent aux Etats secondaires le régime de communications le plus conforme à leurs intérêts. Ces reproches sont excessifs et M. Rougier [1] en fait nettement justice : « Le mode de désignation de la Commission consultative et technique répond très exactement aux nécessités de son double rôle. Elle est appelée à éclairer le Conseil de ses avis [2]; pour que ses conseils soient suivis d'effet, il importe qu'ils émanent d'Etats ayant la majorité au Conseil et possédant la plus grande puissance de réalisation; il convient que les mêmes intérêts soient représentés dans la Commission qui propose et dans le Conseil qui décide; le type d'organisation de celui-ci doit s'étendre à celle-là pour réaliser le maximum possible de concordance et d'harmonie dans l'action. Mais la Commission est aussi, peut-on dire, le Bureau permanent de la Conférence [3], suppléant celle-ci dans l'intervalle de ses sessions et travaillant selon les directives qu'elle en reçoit... La Commission, dans son ensemble, ne représente que la Conférence elle-même, soit la collectivité des Membres de l'Organisation et non pas telles

(1) *Op. cit.*, p. 322.

(2) La Commission doit assister le Conseil et l'Assemblée dans l'exercice des fonctions confiées à la S. D. N. par l'article 23 du Pacte, par les articles 342, 377 et 378 du Traité de Versailles et les articles analogues des autres traités de paix. Elle doit étudier et proposer les mesures propres à assurer à tout moment, la liberté des communications et du transit.

(3) La Commission est chargée de préparer l'ordre du jour et les réunions de la Conférence. Ses membres siègent à la Conférence avec voix consultative. Elle correspond avec les Ministères compétents des Etats représentés à la Conférence.

ou telles Puissances qui ont participé à sa formation. Les membres de la Commission reçoivent un mandat de durée fixe; ils ne sont pas révocables; ils ne peuvent recevoir en aucun cas d'instructions impératives des gouvernements qui les ont désignés. Il paraît donc excessif de redouter que certains Etats puissent faire prévaloir leurs intérêts particuliers au sein de la Commission, toutes les mesures proposées par celle-ci pouvant être contrôlées et réformées par la Conférence où les Etats se trouvent placés sur pied d'égalité [1]. »

Le nombre des membres de la Commission doit être restreint pour lui assurer toute son efficacité. Une Commission trop nombreuse ferait double emploi avec la Conférence. Le Règlement d'Organisation fixa provisoirement l'ensemble des Membres à seize, mais le Statut de 1927 [2] précise que :

1° Le nombre des membres désignés par des Etats Membres de la Société ne peut dépasser le tiers des Membres de la Société;

2° Le nombre des membres désignés par des Etats Membres de l'Organisation mais non Membres de la Société ne peut dépasser le tiers des Membres de l'Organisation non Membres de la Société. Toutefois, si le nombre de ces derniers est inférieur à trois ou

(1) La distinction fondamentale entre le caractère des représentants à la Conférence et des membres de la Commission s'affirme dans le mode de répartition des dépenses : la S. D. N. prend à sa charge les frais de déplacement et de séjour des membres de la Commission, mais non des délégués à la Conférence.

(2) Cf. Art. 13 (1) du Statut de 1927.

six, il pourra être nommé respectivement un ou deux membres de cette catégorie.

c) Durée et renouvellement du mandat [1].

1° Les Membres de l'Organisation ainsi chargés de nommer les membres de la Commission sont choisis pour une période commençant immédiatement après leur élection et se terminant le jour où la prochaine Conférence générale ordinaire aura procédé à de nouvelles élections, c'est-à-dire pour quatre ans, sauf en cas de circonstances exceptionnelles;

2° Les Membres de l'Organisation ainsi élus ne peuvent, au terme de la mission des membres de la Commission, être chargés à nouveau d'une désignation pour la période immédiatement consécutive que jusqu'à concurrence de la moitié du nombre des Membres sortants de la Commission.. C'est à la Conférence générale ordinaire de choisir les Membres de l'Organisation dont le mandat peut ainsi être renouvelé en tenant compte des proportions-limites déjà vues. Ce choix de la Conférence ne peut d'ailleurs pas se porter plus de deux fois consécutivement sur le même Membre de l'Organisation.

Pas plus que les Conférences, la Commission ne peut travailler dans l'isolement. Il lui faut se tenir en contact avec tout ce qui est intéressé à son activité [2]. C'est ainsi qu'elle peut inviter un Etat, Membre ou non de l'Organisation, à désigner un membre temporaire pour siéger à la Commission lors de l'étude d'une question qui est particulièrement de la

(1) Cf. Art. 13 (3 et 4) du Statut de 1927.
(2) Cf. Art. 13 (5) et 15 (3) du Statut de 1927.

compétence de cet Etat. La Commission peut également tenir des réunions en commun avec les représentants d'Etats non Membres de l'Organisation, invités à cet effet. Dans le même esprit, elle peut, enfin, inviter des représentants d'organisations qualifiées, internationales ou nationales, à participer à titre consultatif à ses travaux.

§ II

L'Organisation intérieure

a) Réunions et règlement intérieur [1].

La Commission consultative et technique se réunit normalement au siège de la Société, aux époques et selon le mode qu'elle fixe elle-même, ainsi que sur convocation spéciale du Conseil.

Elle élabore son propre règlement intérieur.

b) Bureau [2].

La Commission élit son président et deux vice-présidents qui restent en fonction un an. Le président convoque la Commission, dirige les débats et assure le travail dans l'intervalle des sessions de la Commission. Il remplit les missions qui peuvent lui être confiées par l'Assemblée, le Conseil ou la Commission. Avec l'autorisation de celle-ci, ou en cas d'urgence sous réserve de son approbation ultérieure, il remplit

(1) Cf. Art. 14 du Statut de 1927.
(2) Cf. Art. 14 du Statut de 1927.

les fonctions qui lui sont confiées par les traités et les conventions. Il peut accepter dans les mêmes conditions les missions qui lui sont proposées par un Membre de l'Organisation ou par une organisation qualifiée, internationale ou nationale, s'occupant de questions rentrant dans les attributions de la Comsion.

c) Mode de vote.

Les décisions de la Commission sont fixées à la majorité des suffrages exprimés.

d) Comités permanents, Comités temporaires, Comités d'experts.

Les fonctions aussi nombreuses que différentes de la Commission l'obligent à créer des organismes subordonnés.

1° *Comités permanents* [1].

Dès le début la Commission créa des « sous-commissions » permanentes chargées de l'étude des grandes questions continuellement à l'ordre du jour. Plusieurs raisons peuvent être invoquées à l'appui de cette décision. D'une part, des exigences budgétaires impérieuses empêchaient une trop grande fréquence des sessions de la Commission. D'autre part, les nombreuses occupations de ses membres ne leur auraient pas permis de se réunir très souvent. Enfin, il fallait tenir compte de la décision de l'Assemblée

(1) Cf. Art. 5 du Règlement intérieur de la Commission du 15 mars 1930.

de ne pas voir se créer de trop importantes organisations permanentes.

Ces Sous-Commissions doivent être composées sans autre souci que de les rendre nettement capables de s'acquitter de leur tâche. S'il est désirable, en effet, que les organismes relevant de la Commission rendent le plus de services possible aux gouvernements et milieux intéressés, il est nécessaire que, par leur composition, ils imposent la plus grande confiance, tant au point de vue de leur compétence technique qu'à celui de la représentation des nationalités les plus intéressées. La Commission a toujours suivi ce principe. Toutefois une restriction y était apportée, du moins en principe, dans les premières années : parmi les membres des Sous-Commissions une distinction était faite entre les membres appartenant à la Commission et les membres désignés en dehors d'elle. Seuls, les premiers avaient droit au vote. Cette distinction ne correspondait nullement à la réalité. Si elle avait d'ailleurs été nettement suivie, il eût été impossible de constituer certaines Sous-Commissions, comme la Sous-Commission des ports et de la navigation maritime par exemple.

Certaines Sous-Commissions, en effet, doivent avoir dans leur sein des représentants d'intérêts différents, gouvernementaux ou non, et la représentation de ces divers intérêts serait certainement impossible si tous les membres des Sous-Commissions n'étaient pas, en fait, absolument égaux. Si cette distinction avait été appliquée dans la Sous-Commission des transports par voie ferrée, par exemple, elle aurait eu pour résultat que de hauts fonctionnaires se correspondant rigoureusement dans divers pays et coopérant au

travail de la Sous-Commission, auraient eu, l'un le droit de vote parce qu'il était, par exemple, le suppléant d'un membre de la Commission plénière, l'autre non, parce que non membre ni suppléant d'un membre de cette Commission.

Dès 1926, la Commission consultative a régularisé cette situation en nommant « Comités permanents » et non plus « Sous-Commissions permanentes » les organes qu'elle créait. Une seule, toutefois, a gardé son ancienne appellation, c'est la Sous-Commission du budget. Cette exception se comprend aisément, l'organe chargé d'étudier le projet de budget de l'Organisation devant, évidemment, être composé uniquement de Membres de l'Organisation et, par conséquent, de la Commission.

En dehors de cette Sous-Commission, les Comités permanents comprennent donc, sur un pied de parfaite égalité, des membres de la Commission et des non-membres. Ils peuvent également se faire assister d'experts.

Dès la constitution de la Commission par la Conférence générale ordinaire, la Commission constitue les Comités permanents suivants et en nomme les présidents [1] :

1° Comité permanent des transports par voie ferrée;

2° Comité permanent de la navigation intérieure;

3° Comité permanent des ports et de la navigation maritime;

---

(1) Cf. Art. 5 du Règlement intérieur de la Commission du 15 mars 1930.

4° Comité permanent de la circulation routière;

5° Comité permanent des questions électriques;

6° Comité juridique permanent;

et enfin la sous-commission du budget.

Le mandat de ces organismes est de même durée que celui de la Commission. Les membres étrangers à la Commission sont désignés individuellement par celle-ci avec le seul souci de la meilleure représentation possible des intérêts en cause.

Normalement chargés de tout le travail technique, les Comités permanents peuvent, quand il paraît nécessaire, s'adjoindre des sous-comités techniques. De cette manière, non seulement les questions peuvent être étudiées avec l'appui des compétences les plus éprouvées, mais aussi, malgré le nombre restreint des membres de la Commission, l'expérience du plus grand nombre possible de pays et du plus grand nombre possible de milieux, gouvernementaux ou non, peut être associée à l'œuvre de coopération internationale poursuivie par la Commission.

Le Comité juridique permanent, composé de juristes éprouvés, joue un rôle primordial dans l'activité de la Commission et aussi des Conférences. Il intervient toujours dans l'élaboration ainsi que dans l'interprétation des conventions internationales. Son avis est, en fait, toujours prépondérant quand la Commission procède à une tentative de conciliation. Il remplit avec bonheur le rôle de conseiller juridique de cette Commission ainsi que du Conseil qui, fréquemment, communique directement avec lui pour en obtenir des avis.

2° *Comités temporaires* [1] :

Pour l'examen de questions dont l'importance ne saurait justifier l'institution de Comités permanents, la Commission peut former des Comités temporaires, se faire assister d'experts et nommer des Comités temporaires d'experts.

3° *Relations entre les Comités et la Commission plénière* [2] :

Les Comités jouissent d'une autonomie absolue pour leurs délibérations. La Commission a d'ailleurs décidé qu'ils ne pourraient comprendre moins de trois membres afin de pouvoir émettre toujours des votes valables juridiquement. Ces Comités peuvent collaborer entre eux mais le rôle de coordination générale et de contrôle appartient à la Commission consultative elle-même qui, seule, est responsable envers le Conseil, l'Assemblée et les Etats. Toutes résolutions des Comités comportant recommandations à des gouvernements ou propositions au Conseil ou à l'Assemblée sont transmises à ces autorités par la Commission elle-même et en son nom dès qu'elles ont reçu son homologation en séance plénière. Cependant un grand nombre de questions traitées par les Comités : démarches près des gouvernements au sujet des ratifications à apporter aux conventions générales ou aux accords, interprétation de textes controversés, proposition en vue d'une Conférence à

(1) Cf. Art. 16 du Règlement intérieur de la Commission du 15 mars 1930.

(2) Cf. Art. 5 du Règlement intérieur de la Commission du 15 mars 1930.

bref délai, avis demandés par le Conseil qui doivent lui parvenir à une session déterminée, etc., sont suffisamment urgentes pour qu'il soit impossible d'attendre, pour leur donner suite, une réunion de la Commission plénière. Si même, dans certains cas, cela était possible, la lourdeur d'un tel organisme qui retarderait la solution de questions déjà mûrement étudiées, aurait pour résultat que les questions sérieuses et importantes seraient discutées par les gouvernements intéressés en dehors de la S. D. N. Il serait certainement possible juridiquement, mais non pratiquement, de demander à ces gouvernements de se faire à nouveau représenter, pour un examen surtout formel de la question, devant la Commission. C'est ce que cette dernière a parfaitement compris : son homologation peut, dans des cas à justifier par des motifs d'urgence ou de nécessité, être donnée en son nom par son président qui, en cas de doute, peut demander par correspondance l'avis de ses collègues. Le président doit, évidemment, rendre compte de sa décision à la session plénière suivante de la Commission.

Faisons, pour terminer, une dernière remarque : en ce qui concerne le règlement des différends, seule la Commission en séance plénière est compétente.

e) Publicité.

La Commission décide si ses séances sont publiques ou non. En général, les Comités ne siègent pas en séance publique. Cependant si la publicité est jugée essentielle pour les travaux de la Commission et si, pour des raisons pratiques, il est nécessaire de diviser le travail de la Commission pour en confier

une partie à des Comités, il est normal que ces derniers siègent en séances publiques.

La publicité est assurée de toutes façons par la publication des procès-verbaux des sessions de la Commission et des Comités. Depuis 1932, en raison d'une décision de l'Assemblée fondée sur des exigences budgétaires, ces procès-verbaux ont été remplacés par des comptes rendus succincts.

Une large portée est d'ailleurs donnée aux débats de la Commission et des Comités du fait de la présence des personnalités et représentants d'organisations qualifiées qui sont invités à les suivre.

f) Secrétariat.

Il est assuré par les soins du secrétaire général de la S. D. N.

Section III

LE SECRETARIAT ET LE BUDGET

§ I

Le Secrétariat de l'Organisation des Communications et du Transit

Il fait partie intégrante du Secrétariat général de la Société. En effet, comme le précisent les articles 1 et 5 du Règlement d'Organisation de 1921 et, plus récemment, l'article 2 du Statut de 1927, le Secrétariat est assuré par les soins du Secrétaire général. Cette disposition est d'ailleurs la règle pour toutes les organisations techniques. Depuis 1921, les fonc-

tions sont exercées par une des quatorze sections du Secrétariat général, la Section des Communications et du Transit.

Quelle est sa mission? Quelle est sa composition? Quelle est la situation de ses membres? Telles sont les questions auxquelles nous devons maintenant répondre.

I. — Mission de la Section des Communications et du Transit.

Sous la surveillance de celui des deux Secrétaires généraux adjoints qui est chargé du contrôle des organisations techniques, elle doit :

1° Assurer la coordination entre les gouvernements et entre les gouvernements et l'Organisation par l'envoi de notes, de lettres-circulaires, etc.;

2° Préparer les travaux des Conférences et de la Commission consultative par la réunion des documents nécessaires et la rédaction de memoranda;

3° Assurer l'exécution des directives données par les Conférences et la Commission consultative;

4° Apporter toute l'aide désirable au Secrétaire général et à la deuxième Commission de l'Assemblée (Commission des Organisations techniques) pour la constitution de leurs rapports.

II. — Composition de la Section des Communications et du Transit.

Distinguons le Directeur de l'Organisation et le personnel de la Section.

A) *Le Directeur de l'Organisation des Communications et du Transit :*

Les deux premiers Directeurs furent M. Attolico, qui était en même temps sous-secrétaire général, et Sir Arthur Salter.

Le poste de Directeur ne fut vraiment bien organisé et les fonctions qui en découlent bien définies qu'en 1931. M. Robert Haas qui, depuis la première Conférence générale de Barcelone qu'il avait organisée, avait été le véritable animateur de l'Organisation, fut nommé Directeur à cette date. Il fut remplacé à sa mort par M. P. Watier, lui-même décédé en août 1937. Depuis, les fonctions en sont provisoirement assurées par un Membre de section avec le titre de Directeur par intérim.

Le Directeur est nommé par le Secrétaire général de la Société dont le choix est approuvé par le Conseil [1] devant lequel le Directeur prête serment [2].

Le Directeur est sans conteste le personnage le plus important du Secrétariat. Il est à la fois le Chef de

---

(1) Cf. Art. 6 (3me) du Pacte : « Les Secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil. »

(2) Le Secrétaire général et tous les fonctionnaires du rang de directeur ou d'un rang supérieur font en séance publique la déclaration de loyalisme suivante, en présence du Conseil :

« Je prends l'engagement solennel d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui m'ont été confiées en qualité de... de la Société des Nations, de m'acquitter de mes fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de la Société, et de ne demander ni recevoir d'instruction d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure.

« Pour le Secrétaire général : « à la Société des Nations » ;

« Pour les autres fonctionnaires : « au Secrétariat de la Société des Nations ».

la Section des Communications et du Transit et Secrétaire général de la Commission consultative.

B) *Les Membres de la Section des Communications et du Transit* [1] :

Aux débuts de l'Organisation, la Section comprenait :

1 Chef de Section;
3 Membres de Section;
1 Secrétaire;
1 Adjointe;
1 Secrétaire sténographe;
1 Sténographe.

Le nombre de ces membres a augmenté peu à peu en raison directe de la croissance de l'activité de l'Organisation. Actuellement, en 1938, la Section comprend normalement :

1 Directeur (poste actuellement vacant);
6 Membres de Section (dont l'un remplit provisoirement, comme nous l'avons vu, les fonctions de

---

(1) Le personnel du Secrétariat est réparti, suivant la nature de ses fonctions, en trois divisions :

1re Division. — *a*) *Haute Direction :* Secrétaire général, Secrétaires généraux adjoints, Sous-Secrétaires généraux, Conseiller juridique, Directeurs de Sections.

b) Chefs de Sections, Chefs de Services, Conseillers, Membres de Sections et fonctionnaires assimilés, reviseurs, interprètes, traducteurs et rédacteurs.

2eme Division. — Fonctionnaires internationaux et fonctionnaires recrutés sur place (secrétaires, sténo-dactylographes, employés divers.

3eme Division. — Personnel subalterne : huissiers, concierges, messagers, etc.

Depuis la résolution de l'Assemblée du 17 octobre 1932, il ne doit pas y avoir plus de 2 représentants d'un même État comme hauts fonctionnaires.

Directeur par intérim et dont un autre est l'expert radioélectrique du Secrétariat, notamment pour la station Radio-Nations);

1 Secrétaire de Section;

1 Membre de catégorie intermédiaire B;

1 Secrétaire sténographe (secrétaire du Directeur);

2 Adjoints de 1re classe exclusivement attachés au centre de documentation et recueil de renseignements par décision de la troisième Conférence générale de l'Organisation (1927).

III. — Situation juridique des membres de la section [1].

Nous savons que la Section fait partie intégrante du Secrétariat général. Elle n'en est qu'une subdivision. Le personnel est donc assimilé à celui du Secrétariat général.

a) Ils ont d'abord le caractère de fonctionnaires internationaux. L'article 1er [1] du Statut du personnel énonce que « les fonctionnaires du Secrétariat sont exclusivement des fonctionnaires internationaux ayant des attributions non pas nationales mais internationales. Ils sont soumis à l'autorité du Secrétaire général et ne peuvent demander ni recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ou autorité extérieur à la S. D. N. ».

Les membres du Secrétariat ne sont donc pas des représentants de l'Etat dont ils sont ressortissants.

---

(1) Pour une étude plus complète, cf. Suzanne Basdevant, *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*. Thèse, Paris, 1930.

Les gouvernements les ignorent officiellement. Relevant d'une autorité internationale, servant des buts internationaux. rétribué sur les fonds internationaux, le personnel du Secrétaire général est en quelque sorte « dénationalisé » selon l'expression de M. Rougier [1].

C'est ce caractère international qui permet à des ressortissants d'Etats non Membres de la Société de faire partie du Secrétariat. En ce qui nous concerne, le Membre de Section qui remplit les fonctions de Directeur par intérim de l'Organisation est de nationalité allemande, bien que l'Allemagne ait quitté la Société depuis le 21 octobre 1935.

B) *Prérogatives* [2].

Une étude précise et complète de ces avantages dépasserait le cadre de cette thèse. Bornons-nous à en rappeler les grandes lignes.

1° *Privilèges.*

Depuis le *modus vivendi* du 20 septembre 1926, signé entre le Secrétaire général et le Gouvernement suisse, le bénéfice de ces prérogatives qui reposent sur la nécessité du bon accomplissement de la mission, varie suivant qu'on appartient à la 1re ou à la 2eme catégorie.

La 1re catégorie comprend le personnel dit « exterritorial », c'est-à-dire le Secrétaire général, les Secré-

(1) *Op. cit.*, p. 275.

(2) Pour une étude plus complète, cf. Roger Secrétan, *Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la Société des Nations.* Revue de Droit international privé, 1925, p. 1 et suivantes.

taires généraux adjoints, les Sous-Secrétaires généraux, les Directeurs, Chefs de Services, Membres de Section, etc...

La 2ème catégorie comprend le personnel technique et manuel, « tous ceux qui, sans être assimilables à des fonctionnaires publics, sont engagés et rétribués par la S. D. N. ».

Quelles sont ces prérogatives et dans quelle mesure ces deux catégories en jouissent-elles?

a) Inviolabilité.

Elle s'applique aux deux catégories, pour l'exercice des fonctions et dans la vie privée.

b) Immunité de juridiction.

La 1re catégorie jouit de l'immunité de juridiction civile et criminelle en Suisse. La 2ème catégorie n'en bénéficie que pour les actes accomplis officiellement dans la limite des attributions.

c) Immunité fiscale.

La 1re catégorie est exonérée de tous impôts directs à l'exception des charges réelles grevant la propriété immobilière, des impôts indirects ainsi que des droits de mutation auxquels elle peut être assujettie comme héritière, légataire universelle ou donataire d'une personne décédée ou domiciliée en Suisse.

La 2ème catégorie est exonérée des impôts sur le traitement, sur le revenu et de l'impôt fédéral extraordinaire de guerre.

2° *Garanties.*

En cas de renvoi, le personnel du Secrétariat a des voies de recours :

a) Recours administratif et politique devant le Conseil;

b) Recours juridictionnel devant le Tribunal administratif.

Le premier recours était organisé par une résolution de l'Assemblée du 17 décembre 1920. Le Conseil palliait à son incompétence par la consultation, soit d'organes paritaires, soit d'un tribunal spécial de trois personnes nommées par le Président en exercice du Conseil.

Ce recours a été supprimé à partir du 1er janvier 1928, quand a été constitué le recours juridictionnel. Ce recours est porté devant le Tribunal administratif de la Société. Organe indépendant, strictement judiciaire, composé de trois juges titulaires et de trois juges remplaçants nommés par le Conseil pour trois ans, ce tribunal connaît des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, du contrat d'engagement.

§ II

Le Budget de l'Organisation des Communications et du Transit

I. — Généralités.

Il fait partie intégrante du budget général de la Société [1]. En même temps que le projet de budget il

(1) Cf. résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920 (IV), voir *Supra*, p. 30.

est donc soumis à la Commission de contrôle, puis envoyé aux Membres de la Société trois mois au moins avant la réunion de l'Assemblée, afin de leur donner le temps de l'examiner. Il est ensuite soumis à la Commission des finances et, après adoption par cette Commission, voté à l'unanimité par l'Assemblée en séance plénière.

L'Organisation ne reste, d'ailleurs, pas écartée de ce contrôle. La Commission consultative a un droit de regard sur la partie du projet qui concerne l'Organisation. Elle la fait d'abord examiner par sa Sous-Commission permanente du budget, puis l'adopte ou fait toutes observations utiles à la Commission des finances.

II. — Contribution des Etats non Membres de la Société

Dès 1921, la Commission consultative émit le vœu que les frais occasionnés par l'Organisation soient répartis entre tous les Etats, Membres ou non de la Société, qui font partie de l'Organisation. Ceci était très logique.

Conformément aux dispositions du Règlement financier les Etats non Membres contribuent aux dépenses de la Société dans la mesure où ils participent aux travaux de la Société. C'est ainsi, par exemple, que, depuis 1923, les Etats-Unis contribuent aux dépenses occasionnées par les réunions de l'Organisation auxquelles participent ses représentants en qualité de délégués, d'experts ou d'observateurs. Le montant de cette contribution est calculé sur celle du Royaume Uni.

III. — Particularités du budget de l'Organisation.

Il se trouve au tableau M du budget général. Notons qu'il n'est pas fait de distinction entre les crédits afférents aux dépenses de la Commission consultative et ceux afférents à ses Comités permanents. En revanche, une allocation spéciale est prévue pour les Comités temporaires et les travaux techniques d'experts.

Les Budgets [1] de 1921, 1922 et 1923 ont été établis en francs-or, ils le sont depuis en francs suisses. Depuis 1924, le budget de l'Organisation a varié entre 500.000 et 300.000 francs suisses. Il est à noter que depuis deux ans il est singulièrement diminué [2]. C'est la conséquence de la crise que l'Organisation traverse avec toute la Société.

Les variations subies par les divers budgets de l'Organisation proviennent de la réunion, certaines années, de Conférences [3] ou de nouveaux travaux temporaires, comme dans le budget de 1928 pour les travaux relatifs aux communications intéressant la S. D. N. en temps de crise.

Le budget de l'Organisation est divisé en postes. Avant 1929, on distinguait particulièrement : 1° les Conférences générales; 2° les Conférences partielles; 3° les sessions de la Commission; 4° les sessions des Comités temporaires ou d'experts.

---

(1) Les budgets de 1921, 1922 et 1923 étaient respectivement de 670.000, 500.000, 710.000 francs-or.

(2) Les budgets de 1937 et 1938 sont respectivement de 170.000 et 201.194 francs suisses.

(3) Les quatre Conférences générales de 1921, 1923, 1927 et 1931 ont coûté respectivement 700.000, 80.000, 40.000 et 60.000 francs suisses. La première s'étant tenue à Barcelone, alors que les autres se réunissaient à Genève, a coûté beaucoup plus.

A sa 13ème session, en 1929, la Commission décida de réunir les anciens postes 2, 3 et 4 en un seul. Les réunions normales de l'Organisation, à l'exception des Conférences générales, doivent, en effet, être considérées comme représentant une unité. En effet, les mêmes questions font successivement l'objet de discussions dans les Comités d'experts, les Comités temporaires, à la Commission et dans ses Comités permanents, puis sont soumises à des Conférences spéciales. Les Conférences générales, par leur régularité et leur mission, ne font pas partie de ce processus.

A la suite de cette décision de la Commission, le budget de l'Organisation se présente donc sous la forme suivante :

1° Conférences générales;

2° Réunions de l'Organisation.

a) Comités temporaires ou d'experts;

b) Commission consultative et ses Comités permanents;

c) Conférences spéciales.

3° Impression de documents.

a) Pour les réunions de la Commission et des Comités temporaires;

b) Pour le recueil et l'échange de renseignements concernant les Communications et le Transit.

4° Conciliation des différends soumis à la Commission consultative (honoraires des conseillers techniques, experts et frais d'enquêtes) et examen de ques-

tions analogues soumises à la Commission par le Conseil.

5° Traitement du Secrétariat de l'Organisation;

6° Frais de déplacement du Secrétariat;

7° Câblogrammes, télégrammes et communications téléphoniques;

8° Dépenses accessoires et frais divers.

CHAPITRE II

Domaine d'Activité et Méthode de Travail de l'Organisation

Section I

DOMAINE D'ACTIVITE

§ 1

Rôle général

L'Organisation n'a jamais défini d'une façon stricte son domaine d'activité. Elle a néanmois obéi pour la régler à certains principes.

Fondée pour faciliter la Coopération internationale dans le cadre de la Société des Nations, et comme les autres Organisations techniques de la Société, l'Organisation des Communications et du Transit ne peut retenir comme problèmes intéressants, parmi les nombreuses questions de communications et de transit qui se posent, que celles pour lesquelles un examen international est nécessaire ou désirable.

Telles sont, en premier lieu, les questions dont la solution ne peut être conçue par étude et décision d'un seul Etat à l'intérieur de son territoire, mais qui nécessitent, au contraire, une entente internationale, cette entente pouvant prendre la forme précise d'une réglementation, ou donner lieu seulement à des recommandations tendant à coordonner l'action libre d'un certain nombre d'Etats. La codification du droit des gens, dans le domaine des communications et du transit, telle qu'elle a été commencée par les Conventions générales internationales de Barcelone et Genève, les Conventions sur le jaugeage en navigation intérieure, sur la circulation routière, sur l'unification du balisage et de l'éclairage des côtes, les travaux sur l'unification du jaugeage en navigation maritime, les recommandations sur les régimes des passeports, etc..., appartient à ce groupe.

Telles sont aussi, bien qu'elles apparaissent d'abord comme d'un caractère plus spécifiquement national, les questions qui ne se posent, au début tout au moins, que dans l'intérieur des frontières d'un seul Etat, mais qui sont suffisamment importantes et d'un intérêt assez général pour que, d'accord avec l'Etat intéressé, il soit désirable de faire appel pour leur solution à une forme de collaboration internationale. Dans ces cas, qui se rapprochent de ceux où les organismes financiers ou économiques de la S. D. N. sont souvent intervenus, l'Organisation des communications et du transit agit, non pas en vue d'obtenir une réglementation internationale ou une coordination entre diverses actions gouvernementales, mais grâce à l'assistance d'experts prêtant le concours de leurs avis impartiaux à tel ou tel pays. C'est ainsi que l'Organisation a été appelée à diverses reprises à

faire des études de ce genre sur de nombreuses questions de chemins de fer et de voies navigables en Europe.

Il faut signaler un autre caractère du rôle de l'Organisation. S'il est nécessaire, pour qu'une question puisse être traitée par l'Organisation, qu'elle ait, au moins par ses répercussions ou son importance, un aspect international, ou bien que sa solution dépende de la coopération internationale, toutes les questions de ce genre ne sont pas nécessairement du domaine de l'Organisation. La Société des Nations est une association de gouvernements. Issue d'un article du Pacte qui impose des obligations de collaboration internationale pour la liberté des communications et du transit aux gouvernements des Membres de la Société, l'Organisation des communications et du transit a toujours pour but, sous une forme quelconque, une action gouvernementale, quelles que soient les méthodes qui sont employées pour préparer cette action.

Dans le domaine des transports, de nombreuses questions se posent dont la solution exige la collaboration entre intéressés dans divers pays, sans que, par là, ces questions sortent du domaine de la libre entente entre personnalités ou organisations privées. Pour ces questions, qui peuvent être du ressort d'accords entre armateurs, administrations de chemins de fer, transporteurs aériens, etc..., l'Organisation n'a, au point de vue international, à intervenir que dans la mesure où pourrait se produire l'intervention d'un gouvernement à l'égard de ses ressortissants participant à de tels accords. Elle peut indiquer, en se plaçant au point de vue de l'intérêt général

international, à quelles conditions devraient être assujettis de tels accords. Elle peut les sanctionner, en provoquer ou en faciliter la conclusion quand le demande le progrès des communications. Cependant elle ne peut les conclure directement en se substituant aux initiatives des intéressés directs.

En dépit de ces précisions ou limitations, la définition que nous venons de donner du rôle général de l'Organisation des communications et du transit porte sur un domaine assez vaste pour que l'Organisation ait été amenée à faire un choix entre ces diverses possibilités d'intervention et à établir comme un ordre de priorité. D'une façon générale, l'Organisation a surtout pris l'initiative d'examiner par elle-même les problèmes qui paraissent rentrer le plus dans le cadre de l'activité de la Société. Elle a considéré qu'elle devait s'attacher surtout à celles des questions qui, par leur généralité, leur importance, leur répercussion sur les rapports politiques internationaux, ou leurs relations avec les besoins de reconstruction économique qui préoccupent les Nations, correspondaient naturellement aux tâches les plus urgentes d'une organisation formée avant tout comme instrument spécialisé du grand mécanisme de collaboration internationale qu'est la Société des Nations.

Par leur nature même, les questions de communications sont plus susceptibles que d'autres de revêtir un aspect international. Presque toutes, à certains degrés, exigent la collaboration entre Etats. La meilleure preuve en est que, avant l'existence de la S. D. N. et indépendamment de celle-ci, de nombreuses organisations, officielles ou non, ont été

formées pour faciliter cette collaboration : Union postale universelle, Union télégraphique et Union radiotélégraphique universelles, Office central des transports par chemins de fer de Berne, Comité international de droit maritime, Congrès internationaux des chemins de fer, de la navigation intérieure, de la route, de la navigation aérienne, etc..., sans parler des innombrables ententes entre Etats voisins sur les questions de transport. L'Organisation des communications et du transit s'est toujours arrangée de façon à ne pas faire double emploi avec les Organisations qui donnent satisfaction dans leurs domaines.

§ II

Les divers domaines d'activité

I. — Œuvre de codification.

La première œuvre à laquelle l'Organisation a dû s'attacher a été surtout une œuvre d'établissement et de codification des principes généraux du droit international applicables aux communications et au transit. Cela avait pour but la formation entre les Etats d'un statut juridique des principales communications internationales susceptible de donner à ces communications les garanties de stabilité nécessaires et de retirer, dans la mesure du possible, les questions de communications du domaine des compétitions politiques et économiques internationales. Telle a été surtout l'œuvre des deux premières Conférences générales des communications et du transit (Barcelone, 1921, Genève, 1923). Le travail postérieur de

l'Organisation tend seulement à appliquer aux problèmes non traités dans ces Conférences, comme ceux qui sont relatifs à la circulation automobile commerciale et à la navigation aérienne, des principes analogues à ceux que posent ces Conférences dans leurs conventions générales et leurs recommandations sur les voies ferrées, les voies navigables d'intérêt international, les ports, etc...

II. — Problèmes administratifs et techniques.

Les principes précédents une fois posés, l'Organisation a pu se préoccuper d'entrer davantage dans le détail des problèmes administratifs et techniques. Elle s'attache à obtenir en pratique une plus grande liberté des communications internationales par la suppression ou la simplification des formalités administratives faisant obstacle aux transports, ainsi que l'unification de diverses catégories de règlements applicables aux transports, lorsque la diversité de ces règlements paraissait susceptible de gêner les communications internationales. Cette œuvre, qui a commencé dès la première Conférence des passeports, en 1920, s'est poursuivie par les travaux sur l'unification du jaugeage en navigation intérieure, du jaugeage en navigation maritime, du balisage et de l'éclairage des côtes, par la deuxième Conférence sur le régime des passeports, etc...

III. — Collaboration a l'activité générale de la Société des Nations.

Au fur et à mesure que se développait l'œuvre de coopération économique de la Société des Nations,

l'Organisation des communications et du transit a été amenée à collaborer plus étroitement au travail général d'organisation et de reconstruction économique.

En dehors du développement normal de son activité propre, l'Organisation traite des aspects techniques des problèmes politiques posés devant la Société des Nations et qui sont renvoyés à son examen par le Conseil ou l'Assemblée, comme les communications intéressant la S. D. N. en temps de crise, les relations polono-lithuaniennes, etc...

IV. — Rôle de conciliation pour les différends relatifs aux communications et au transit.

Dans ce domaine la Commission consultative et technique tient sa compétence de deux sources :

a) *Résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920.*

L'article 23 (*e*) du Pacte mentionnait que les Membres de la Société « prendront les mesures nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ».

C'est dans cet esprit que l'Assemblée, dans sa résolution du 9 décembre 1920 invitant les Membres de la Société à la Conférence de Barcelone, disait en parlant de la future Commission consultative et technique qu'elle « aura pour mission de procéder à une enquête sur tout différend qui pourrait être porté devant la S. D. N. en vertu des articles 336, 376 et 386 du Traité de Versailles ou d'articles analogues des autres traités de paix, ainsi que d'aboutir autant que possible au règlement de ces différends par conciliation entre les parties; dans le cas où de

tels différends seraient portés devant la C. P. J. I., elle pourra être appelée à assister la Cour ».

b) *Dispositions des conventions conclues sous les auspices de l'Organisation* [1].

Ces conventions prévoient, en cas de différends, avant le recours à la C. P. J. I., une procédure de conciliation devant la Commission.

La S. D. N. doit, en effet, assumer des fonctions juridictionnelles lorsque des réclamations contentieuses s'élèvent entre ses Membres relativement au régime des communications et du transit. Les traités de paix [2] disaient que les recours devaient être portés devant la juridiction instituée par la S. D. N.

La Cour Permanente de Justice Internationale est donc compétente dans notre domaine comme dans les autres. Cependant, pour ne pas surcharger la Cour et surtout pour favoriser la solution amiable des conflits, l'Assemblée a institué une procédure de conciliation préalable à la procédure contentieuse.

Ce rôle de juge conciliateur est dévolu à la Commission consultative et technique. Les experts de la Commission, grâce à leurs vastes connaissances

---

(1) Exp. art. 13 du Statut sur la liberté du transit (1921).
art. 22 du Statut sur les voies navigables d'intérêt international (1921).
art. 35 du Statut sur les voies ferrées (1923).
art. 21 du Statut sur les ports maritimes (1923).
art. 12 du Statut sur le transport en transit de l'énergie électrique (1933).
art. 12 du Statut sur l'aménagement des forces hydrauliques (1923).
art. 5 du Statut sur l'unification de la signalisation routière (1931).
art. 7 du Statut sur le régime fiscal des véhicules automobiles étrangers (1931).

(2) Exp. art. 336 du Traité de Versailles.

des problèmes de communications et de transit, sont bien placés pour trouver un terrain d'entente et suggérer aux parties une formule d'arrangement amiable.

Si cette procédure échoue, elle est suivie d'une phase arbitrale : le conflit est porté devant un tribunal d'arbitrage de trois membres désignés, l'un par le ou les demandeurs, l'autre par le ou les défendeurs, le troisième, qui est de droit président, par le Conseil.

La Commission est étrangère à cette dernière procédure, mais elle joue encore un rôle en cas d'échec du tribunal arbitral : elle est, en effet, appelée à assister la C. P. J. I. lors de la procédure contentieuse qui s'ouvrira alors devant la Cour.

Les conventions générales ont considérablement augmenté le champ d'arbitrage de la Commission. Celle-ci est l'organe de conciliation indépendant, compétent, investi de plus en plus de la confiance générale, qui parvient le plus souvent à résoudre les difficultés avant qu'elles prennent de l'importance et se transforment en conflits politiques susceptibles de troubler la paix du monde.

Section II

METHODE DE TRAVAIL

Il nous faut distinguer deux cas :

I. Méthode générale de travail de l'Organisation;

II. Méthode de travail de la Commission dans l'exercice particulier de sa mission conciliatrice.

§ I

Méthode générale de travail de l'Organisation

L'Organisation, pas plus que la Société des Nations, n'est une forme de gouvernement, ce n'est qu'une méthode de coopération. En fait, ici aussi, ce sont les gouvernements qui décident. Toute la méthode de l'Organisation repose sur cette remarque. On se préoccupera toujours de l'avis des gouvernements et des organisations qualifiées qui reflètent, elles aussi, cette opinion.

Envisageons le travail normal. Nous laisserons de côté les cas où le processus est simplifié. Il le sera, par exemple, quand l'Organisation travaillera sur des textes déjà étudiés comme, par exemple, les projets du Comité provisoire des Communications à la première Conférence générale. Il le sera de même quand l'objet de l'étude n'est pas assez mûr pour une étude internationale et quand la solution ne pourra être que des vœux ou des recommandations.

Soit d'elle-même, soit par l'intermédiaire d'un gouvernement ou d'une organisation qualifiée, internationale ou nationale, la Commission consultative entreprend l'étude d'une certaine question.

Il lui faut d'abord connaître l'opinion des gouvernements et des organisations intéressés. A cet effet, elle leur fait adresser par l'intermédiaire du Secrétariat des lettres-circulaires détaillées. Si les réponses

sont favorables, et seulement dans ce cas, elle commence son étude.

Dès ce moment la spécialisation intérieure de la Commission joue : si la question est du domaine d'un Comité permanent, elle lui est transmise; sinon la Commission nomme des experts ou un Comité temporaire. Au sein du Comité ou avec les experts, le travail se fait en contact direct avec la vie et les préoccupations des pays respectifs des membres du Comité ou des experts.

Le Comité peut, par l'intermédiaire de la Commission, demander aux gouvernements intéressés ou aux Organisations qualifiées tous les renseignements qu'il juge utiles. Il reçoit pour cela l'aide efficace du Secrétariat.

Sa tâche finie, le Comité ou les experts font leur rapport à la Commission en lui soumettant leurs conclusions et, le cas échéant, le ou les projets d'accords. Ceux-ci sont examinés par la Commission en séance plénière et, là encore, l'étude se poursuit en contact avec l'opinion de tous les experts qui connaissent à fond la situation dans leurs pays respectifs et dans les pays étrangers. Ces projets modifiés ou non, sont ensuite transmis aux gouvernements pour avis. Après réception des réponses de ces derniers, ils seront peut-être encore modifiés et ceci jusqu'à ce que leur adoption présente des chances de succès.

A ce moment, la Commission demande au Conseil de convoquer, soit une Conférence générale, soit une Conférence partielle, ou bien elle ajoute cette question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence générale ordinaire et en avertit le Conseil.

Suivant les besoins du travail, la Conférence intéressée constitue des Commissions générales où peuvent être représentés les pays et les organisations invités à la Conférence. Ces Commissions générales peuvent elles-mêmes se subdiviser pour mieux partager l'étude. Au sein des Commissions le travail s'opère sur la base des projets présentés par la Commission et en communion avec l'opinion internationale ou les diverses opinions nationales.

Les Commissions font finalement leur rapport à la Conférence en séance plénière et lui soumettent leurs projets. Puis, dernier stade, la Conférence prend ses décisions. Celles-ci peuvent revêtir plusieurs formes :

1° Projets de conventions ou d'accords à ratifier par les Membres de l'Organisation;

2° Recommandations aux Membres de l'Organisation, susceptibles de produire effet sous la forme d'une loi nationale;

3° Projets de résolutions à soumettre à l'Assemblée à fin d'adoption;

4° Vœux destinés à attirer sur certains points l'attention de la Commission.

Les textes adoptés par la Conférence sont communiqués aux gouvernements participants par le Secrétaire général de la Société dans le mois qui suit la clôture de la Conférence.

Les conventions et accords peuvent être signés immédiatement par les délégués munis des pouvoirs spéciaux. Pour les autres, un Protocole de signature est ouvert.

La question des ratifications et adhésions aux conventions et accords est toujours à l'ordre du jour

de la Commission qui peut toujours suggérer au Conseil les mesures propres à les hâter. Ici les gouvernements ont seuls le pouvoir de décision mais on comprend l'importance vitale que représente la mise en pratique effective et l'extension des textes adoptés.

§ II

Méthode de travail de la Commission dans l'exercice particulier de sa mission conciliatrice

I. — Au sein de la Commission.

Dans le cas où la Commission consultative et technique est appelée à examiner des questions de son ressort faisant l'objet d'un différend entre Etats, sa procédure est réglée par le Statut (art. 18).

a) La demande de l'Etat requérant est adressée au Secrétaire général et transmise par lui à la Commission. Avant de procéder à l'examen de cette demande, celle-ci se met en rapport avec les gouvernements et les invite à présenter, dans un certain délai, toutes observations qu'ils jugeraient convenables;

b) Dès réception de la ou des réponses, ou si aucune réponse de nature à mettre fin au différend n'est reçue dans le délai spécifié, la Commission peut procéder à l'examen au fond de la demande. Si elle ne comprend pas de membre désigné par un Etat partie au différend, cet Etat est invité à désigner un membre temporaire qui, pour ce différend, fait partie de la Commission. Lorsque plusieurs parties font cause commune, elles ne comptent, pour l'application

de cette représentation, que pour une seule. En cas de doute, la Commission décide;

c) La Commission consultative et technique décide librement de la procédure d'instruction. Elle peut notamment confier les études préparatoires qui lui paraissent nécessaires à l'un de ses Comités, nommer des Commissions d'enquête, en faisant part, préalablement, aux gouvernements mis en cause, des conditions de l'enquête projetée. Dans le cas où elle constitue une Commission d'enquête, tout Etat que la Commission considère comme intéressé au différend peut, s'il le désire, être invité à désigner un membre de cette Commission. C'est ainsi que lors de l'examen du différend entre la Sarre et l'Allemagne [1], les deux parties furent représentées à la Commission d'enquête. De plus, tout Etat, qu'il soit intéressé directement ou non au différend, peut être invité par la Commission consultative à mettre à la disposition de la Commission d'enquête tous renseignements dont il disposerait concernant l'objet du différend;

d) Tout Etat considéré par la Commission consultative comme intéressé, doit recevoir communication des rapports soumis à la Commission consultative et technique à la suite de la procédure d'instruction. Cette communication doit être faite en temps utile, avant l'examen de ces rapports par la Commission consultative et technique;

e) Après avoir décidé de la clôture de la procédure d'instruction, la Commission consultative et tech-

(1) Cf. *Infra*, p. 297.

nique, en vue d'arriver autant que possible à un règlement par conciliation entre les parties, donne un avis motivé et, s'il y a lieu, ses recommandations. Cet avis doit indiquer le nom des membres qui ont pris part à la délibération. Le vote sur l'avis n'est valable que si la majorité des membres de la Commission consultative et technique se trouvent présents. La Commission invite les parties en cause à faire connaître dans un délai spécifié si elles acceptent ou non les conclusions ou recommandations de la Commission.

Dès lors la parole est aux Etats parties au différend. S'ils acceptent l'avis consultatif de la Commission, l'affaire s'arrête là. S'ils le refusent, le différend est porté devant la Cour Permanente de Justice Internationale. Ici encore, la Commission aura un rôle à jouer. Nous savons qu'elle doit assister la Cour dans le jugement de l'affaire.

II. — Relation avec la C. P. J. I.

L'ancien article 27 du Statut de la Cour [1] prévoyait, pour les affaires concernant les communications et le transit et spécialement pour les affaires visées dans la partie XII (« Ports, voies d'eau et voies ferrées ») du Traité de Versailles et parties analogues des autres traités de paix, que la Cour statuerait dans les conditions suivantes : la Cour constituait pour chaque période de trois années une Chambre spéciale composée de cinq juges désignés en tenant compte, autant que possible, des prescrip-

(1) Cf. Statut de la C. P. J. I. — Publication de la C. P. J. I., Série d' « actes et documents relatifs à l'Organisation de la Cour », n° 1, 1926. Soc. d'édit. A. W. Sijthoff, Leyde.

tions de l'article 9 du Statut qui demande que les élections auront en vue la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde. Cette Chambre restreinte ne devait siéger que si les parties le demandaient. A défaut, la Cour statuerait alors en séance plénière, c'est-à-dire avec un minimum de neuf juges.

En 1929, le Comité juridique de la Commission consultative attira l'attention de cette Commission sur l'ambiguité de cet article 27. En effet, en matière de communications et de transit, et malgré l'accord des parties, le renvoi d'une affaire à la Chambre de procédure sommaire prévue par l'article 29 du Statut [1] ne serait pas possible car le paragraphe 3 de l'article 35 du Règlement de la Cour énonce la règle suivant laquelle « la Cour fait droit à une demande tendant au renvoi de l'affaire devant la Chambre de procédure sommaire chaque fois que les parties sont d'accord pourvu que, dans ce dernier cas, l'affaire ne concerne pas les matières indiquées par les articles 26 et 27 ». Or, nous l'avons vu, l'article 27 concerne les affaires de communications et de transit. Donc, même en cas urgent, il y avait impossibilité de recourir à la Chambre de procédure sommaire en matière de communications et de transit.

Comme la Chambre spéciale des communications et du transit n'avait pas encore siégé en ce moment, elle ne l'a pas fait depuis non plus, le Comité juridique concluait qu'en vue de permettre aux affaires des communications et du transit de bénéficier elles

(1) Art. 29 : « En vue de la prompte expédition des affaires, la Cour compose annuellement une Chambre de trois juges, appelés à statuer en procédure sommaire lorsque les parties le demandent. »

aussi de la Chambre de procédure sommaire il y avait lieu de modifier l'article 27, d'autant plus qu'il n'existait pas de Chambres spéciales dans beaucoup d'autres domaines, le domaine économique, par exemple.

Suivant l'avis de son Comité juridique, la Commission adopta la même année une résolution [1] demandant que pour les affaires des communications et du transit, comme pour les autres, la Cour statuât *in pleno* et que, en cas d'urgence, elles pussent bénéficier comme les autres de la Chambre de procédure sommaire. Elle demandait donc la suppression pure et simple de l'article 27.

Conformément aux résolutions de l'Assemblée du 27 septembre 1935 et du Conseil du 23 février 1936, le Protocole du 14 septembre 1929 concernant la révision du Statut de la C. P. J. I. est entré en vigueur le 1er février 1936. Il ne donne pas entière satisfaction à la Commission. Le nouvel article 27 reprend, en effet, les mêmes dispositions que l'ancien concernant la Chambre spéciale pour les communications et le transit; cependant, dans son dernier alinéa, il précise que « le recours à la procédure sommaire visé à l'article 29 reste toujours ouvert dans les affaires concernant les communications et le transit et, spécialement, les affaires visées dans la partie XII (Ports, voies d'eau et voies ferrées) du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités ». Pas plus que la Chambre spéciale, cette Chambre de procédure sommaire n'a joué.

---

(1) Compte rendu et textes de la 13ème session de la Commission consultative (15-23 mars 1929), doc. C. 216. M. 81. 1929. VIII.

CHAPITRE III

Fonctionnement de l'Organisation

L'Organisation des Communications et du Transit ne fonctionne pas d'une façon isolée. Elle a des relations étroites et nombreuses en vertu des deux idées suivantes :

1° C'est une Organisation technique. Par conséquent elle est en contact direct, non seulement avec les organes dirigeants de la Société, que l'on peut considérer, en quelque sorte, comme ses supérieurs hiérarchiques, mais encore avec d'autres organismes techniques ou non, de la Société pour éviter tout double emploi;

2° En tant qu'Organisation technique, elle a pour but d'aider les gouvernements dans les domaines de sa compétence. Elle devra, par conséquent, maintenir des rapports étroits avec ces gouvernements et avec les organismes que ces derniers auraient pu déjà constituer pour l'étude des questions de son domaine.

Ces deux constatations vont être la base de notre plan. Dans la première Section nous étudierons les relations de notre Organisation au sein de la Société,

d'abord avec les corps politiques et le Secrétaire général, puis avec les organismes, techniques ou non, de la Société. La deuxième Section sera consacrée à l'examen de ses relations en dehors de la S. D. N., avec les gouvernements et les organisations.

Section I

RELATIONS DE L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT AU SEIN DE LA SOCIETE DES NATIONS

§ 1

Relations avec les Corps politiques dirigeants et le Secrétaire général de la Société

Les Organes techniques, nous l'avons vu, sont destinés, d'une part, à faciliter aux Etats Membres, par l'établissement d'un contact direct entre leurs représentants techniques dans chaque domaine, l'accomplissement des devoirs internationaux qui leur incombent, d'autre part, à faciliter la tâche du Conseil et de l'Assemblée en constituant des sortes de sections techniques.

A ce double titre, l'Organisation doit présenter deux caractères qui paraissent incompatibles : elle doit être suffisamment autonome et souple et, en même temps, être soumise au contrôle des organisations responsables de la direction générale de la Société.

En effet, lorsque les Etats désirent résoudre des problèmes de leur compétence exclusive et susceptibles de faire l'objet d'accords internationaux, tels que l'article 23 du Pacte en donne des exemples, l'Organe technique a pour utilité d'assurer un constant échange de vues entre leurs délégués, d'élaborer des projets d'accords, de préparer le travail des Conférences internationales dont elle est, en quelque sorte, le Bureau permanent.

Ainsi que le remarque M. Rougier[1], « les Etats n'ont évidemment intérêt à utiliser les services de l'Organisation technique que si elle est autonome, soustraite à l'autorité du Conseil ou de l'Assemblée, assez souple pour se plier à leurs convenances et si elle peut fixer elle-même l'ordre du jour de ses délibérations et communiquer directement avec les gouvernements. Rien même ne s'oppose à ce que des Etats qui ne font pas partie de la S. D. N. soient représentés dans des Organisations techniques : on sait que l'Assemblée invita divers Etats dont les candidatures étaient écartées à accomplir une espèce de stage probatoire en collaborant de cette manière avec la Société sans être tenus aux obligations spéciales qui pèsent sur les Membres.

« Toutefois, l'autonomie de l'Organisation technique ne saurait avoir pour effet de la soustraire au contrôle général que le Conseil et l'Assemblée exercent sur les affaires de la Société et particulièrement sur les conventions et arrangements que les Membres concluent entre eux ».

(1) *Op. cit.*, p. 311 et suivantes.

Le Conseil avait étudié cette importante question [1] à sa 5ème session, question sur laquelle M. Hanotaux avait déjà fait un remarquable rapport en décembre 1920. Les conclusions auxquelles arriva le Conseil constituèrent la base de la résolution [1] de l'Assemblée du 8 décembre 1920. Aux termes de cette résolution, les deux principes suivants serviront de guide dans les relations entre les Organisations techniques et le Conseil et l'Assemblée :

a) « *Autonomie quant au fonctionnement intérieur des Organisations.*

« Les Organisations techniques préparent leur ordre du jour et, après l'avoir communiqué au Conseil, discutent et délibèrent.

« Dans les cas exceptionnels, lorsqu'il est nécessaire d'apporter une addition à l'ordre du jour au cours d'une conférence d'une Organisation technique et que le temps fait défaut pour communiquer l'article additionnel au Conseil, toute décision qui sera prise au sujet de cet article n'aura qu'une valeur provisoire, tant qu'elle n'aura pas été soumise au contrôle du Conseil.

b) « *Contrôle quant à l'intervention vis-à-vis de ses Membres.*

« Avant toute communication aux Membres des travaux ou propositions des Organisations techniques et avant toute action à engager vis-à-vis d'un Membre, le Conseil de la Société devra en être immédiatement informé, afin de pouvoir exercer, s'il y a lieu, son pouvoir de contrôle. Il lui appartiendra, au besoin, de décider que lesdites communications ou actions

(1) Cf. J. O., 1920, p. 151.

devront être ajournées et d'inviter l'organisme technique intéressé, soit à retirer la question de son ordre du jour, soit à la soumettre à de nouvelles délibérations.

« Toutefois, l'Organisation technique pourra demander que la discussion de la décision prise par le Conseil soit mise à l'ordre du jour de la première réunion de l'Assemblée.

« L'Assemblée de la Société pourra connaître de toutes les affaires traitées dans l'intervalle de ces sessions par le Conseil, dans l'exercice du pouvoir de contrôle ci-dessus défini, soit que le Conseil prenne l'initiative de lui en rendre compte, soit qu'elle-même, sur la demande d'une des Organisations techniques de la Société, décide de s'en saisir ».

Il est évident que l'autonomie des Organisations techniques n'est pas une autonomie administrative et financière car leurs moyens d'action sont entièrement placés sous l'autorité du Secrétaire général. L'autonomie dont il s'agit est l'autonomie des délibérations techniques, le Conseil conservant le contrôle des relations avec les Etats, l'Assemblée régularisant l'activité par son pouvoir budgétaire.

Le droit de contrôle consacré par la résolution de l'Assemblée du 8 décembre est à deux degrés : le Conseil contrôle l'Organisation technique et l'Assemblée contrôle les décisions du Conseil en jouant, dans une certaine mesure, le rôle d'une instance en recours. Du fait du contrôle du Conseil un conflit peut naître entre lui et l'Organisation technique. L'Assemblée peut en être saisie, soit par l'Organisation, soit par le Conseil, soit d'elle-même. Que vaut

cette sorte de recours devant l'Assemblée? Citons M. Rougier [1] :

« La résolution ne précise pas quels pouvoirs exercera l'Assemblée parce que la question touche au difficile problème des rapports de celle-ci avec le Conseil. On ne saurait les comparer à ceux d'un tribunal des conflits, car le Conseil et l'Organisation technique ne sont pas deux autorités appartenant à des ordres différents et se trouvant en conflit de compétence. Doit-on reconnaître à l'Assemblée le droit de réformer les décisions du Conseil, comme ferait une Cour d'Appel envers un Tribunal de première instance ou une autorité administrative de surveillance vis-à-vis d'un service placé sous son contrôle? Non, ce serait une atteinte à l'indépendance du Conseil, car le pouvoir de réformation ne saurait être accepté sur un point particulier sans s'étendre aussitôt à d'autres et sans entraîner une subordination du Conseil à l'Assemblée que le Pacte ne veut pas.

« Il semble donc que le pouvoir de contrôle de l'Assemblée soit assez théorique : elle aura le droit de discuter et critiquer la décision du Conseil, mais elle ne pourra en obtenir la modification que par une entente amiable avec celui-ci ».

Il ne faut pas oublier le rôle du Secrétaire général. Dans un rapport [2] qui fut adopté par l'Assemblée en 1921, M. Noblemeraire le définissait ainsi :

« Le Secrétaire général assure le maintien d'un contact personnel étroit avec l'Assemblée et avec les

---

(1) *Op. cit.*, p. 322.

(2) Cf. Actes de la 2ème Assemblée, Séances des Commissions, vol. II, p. 197.

membres des Commissions et Conférences tenues sous les auspices de la S. D. N. Ces réunions sont la vie même de la Société et sans elles le Secrétariat ne serait qu'une simple machine inanimée qui fonctionnerait dans le vide. Le rôle essentiel du Secrétaire général, comme représentant du Secrétariat, est donc un rôle de centralisation et de coordination. C'est à lui qu'incombe de rappeler aux Commissions et Conférences l'esprit général de la Société et de les aider à prendre des décisions qui soient en harmonie avec le haut idéal dont cette Société est l'expression.

Quant au rôle du Secrétaire général dans le domaine financier, il est précisé par l'article 7 (3°) du Règlement financier : « Le Secrétaire général, d'accord avec la Commission consultative, s'il en existe une, de l'Organisation intéressée, sera responsable des prévisions et des demandes de crédit nécessaires pour les besoins des Organisations non autonomes. Il devra aussi veiller au bon emploi de tous les crédits votés pour ces organisations et à l'imputation de chaque dépense sur l'article correspondant du budget. »

Nous venons de voir la situation générale des organisations techniques dans leurs relations avec les corps politiques dirigeants et avec le Secrétaire général de la Société. L'Organisation des Communications et du Transit, en tant qu'organisation technique, suit, en principe, les règles que nous avons développées, mais, de tous temps, elle a bénéficié d'une situation privilégiée caractérisée par une autonomie plus grande.

Voyons donc maintenant les manifestations de cette autonomie particulière.

I. — Relations avec le Conseil.

La pratique consacre ici au profit de l'Organisation et surtout de la Commission une large indépendance. La Commission fixe librement son ordre du jour et fait des communications aux gouvernements sans jamais en référer au Conseil. Aucun rapport n'est envoyé par elle au Conseil en tant que supérieur hiérarchique chargé du contrôle. Nous verrons tout à l'heure qu'elle envoie un rapport annuel à tous les Membres de la Société. C'est à ce dernier titre que les Membres du Conseil le recevront. Encore n'auront-ils pas le droit de le discuter : aucun des procès-verbaux du Conseil ne parle de ce rapport de la Commission.

Contrairement encore à la résolution du 8 décembre, les instruments adoptés par les Conférences de l'Organisation sont communiqués directement aux gouvernements, ce qui empêche le Conseil d'exercer son pouvoir de contrôle.

L'Organisation est donc, nous le voyons, dans une situation d'indépendance très large vis-à-vis du Conseil, non seulement quant à son fonctionnement intérieur, mais encore quant à son intervention vis-à-vis des gouvernements. En somme, l'Organisation, et particulièrement la Commission, n'est en relation avec le Conseil que pour l'exercice de sa mission et jamais pour se faire contrôler.

II. — Relations avec l'Assemblée.

L'Assemblée, elle aussi, ne reçoit de l'Organisation que le rapport annuel de la Commission aux Membres de la Société. Ce rapport n'est pas envoyé

à l'Assemblée en tant que supérieur hiérarchique. C'est, en pratique, le compte rendu des travaux d'une session de la Commission. A chaque rapport sont annexés les documents préparatoires de la session. On peut dire que ce rapport relate d'une façon complète les travaux de la Commission et de ses Comités permanents et temporaires entre deux sessions de la Commission et les délibérations de celle-ci sur ces travaux, ainsi que sur des questions nouvelles inscrites à on ordre du jour.

Comme les textes adoptés par les conférences sont envoyés directement aux gouvernements, ce rapport annuel de la Commission est la seule base des deux rapports par lesquels l'Assemblée peut se rendre compte de l'activité de l'organisation, sans pouvoir la réformer d'ailleurs :

a) Le rapport du Secrétaire général de la Société;

b) Le rapport de la deuxième Commission de l'Assemblée [1].

Etudions ces deux rapports.

a) Le rapport du Secrétaire général sur l'œuvre du Conseil, sur le travail du Secrétariat et sur les mesures prises en exécution des décisions de l'Assemblée [2].

C'est le rapport sur l'œuvre accomplie depuis la dernière session de l'Assemblée. Pour la partie qui concerne notre Organisation, le Secrétaire général se

(1) Lire Prévost (Henri), *Les Commissions de l'Assemblée de la S. D. N.*, Paris. A. Pedone, 1936.

(2) Le Rapport du Secrétaire général est publié en deux parties : l'une paraît vers le 1er juillet, l'autre à l'ouverture de la session de l'Assemblée.

sert du rapport annuel de la Commission aux Membres. Ce rapport, qui est un compte rendu assez bref de l'œuvre de l'Organisation, constitue la base des délibérations de l'Assemblée et des discussions au sein de la 2ème Commission de l'Assemblée qui est celle des Organisations techniques. Puisqu'il n'y a pas de rapport spécial de la Commission, ce rapport du Secrétaire général permet aux délégués de trouver en un seul document et sous une forme condensée les renseignements qu'ils devraient autrement recueillir en consultant plusieurs sources : rapports de la Commission, des Comités permanents et temporaires, etc.

b) Le rapport de la deuxième Commission de l'Assemblée.

L'Assemblée constitue six Commissions générales entre lesquelles elle répartit les questions qui sont à l'ordre du jour. La deuxième Commission est chargée du contrôle des Organisations techniques. Une partie du rapport de cette Commission est donc consacrée à notre Organisation.

Comme la Commission consultative ne se réunit pas obligatoirement à la veille de la session de l'Assemblée, la deuxième Commission prend comme base le rapport du Secrétaire général. Pour chacune des parties de ce rapport qui correspond à une Organisation technique, le président et le rapporteur spécial montent à la tribune. C'est ce rapport de la deuxième Commission que l'Assemblée adopte et par lequel elle prend acte de l'œuvre exécutée au cours de l'exercice précédent et donne mandat pour l'œuvre à entreprendre dans l'exercice suivant.

Notons qu'en ce qui concerne l'Organisation des communications et du transit, le rapport de la deuxième Commission a toujours été adopté sans discussion par l'Assemblée.

§ II

Relations avec des organes de la Société

L'Organisation est, pour la Société, une méthode de travail dans un domaine particulier. On comprend aisément qu'elle doit apporter son aide à tous les organes de la Société qui participent à l'action générale de celle-ci. Dans cet ordre d'idées, l'Organisation doit assister, non seulement les Organisations techniques qui exercent dans d'autres domaines une action parallèle à la sienne, mais encore les organes politiques pour tout ce qui, dans leur activité, touche aux communications et au transit.

C'est ainsi que la Commission a coopéré notamment avec la Section des Mandats [1] pour l'élaboration de la partie du Statut du Sandjak d'Alexandrette concernant le port et les postes et les télécommunications. Elle collabore étroitement avec l'Organisation d'Hygiène [2] dans la lutte contre la propagation par la navigation intérieure des maladies épidémiques et avec la Section des Questions sociales [3] pour le contrôle du trafic de l'opium dans les ports francs.

(1) Cf. *Infra*, p. 282.
(2) Cf. *Infra*, p. 230.
(3) Cf. *Infra*, p. 232.

La Commission est également en relation constante avec l'Institut International de Rome pour l'unification du Droit privé [1], qu'on peut considérer comme organe de la S. D. N. puisque l'article 2 du Statut du 20 avril 1926 qui régit l'Institut dit : « l'Institut a pour objet d'étudier le moyen d'harmoniser et de coordonner le Droit privé entre les Etats ou les groupes d'Etats et de préparer graduellement l'adoption par les divers Etats d'une législation de Droit privé uniforme. Ces travaux se poursuivront sous la direction de la S. D. N. en connexion et en tenant compte des travaux de la Commission de Coopération Intellectuelle, du B. I. T. et des organismes techniques de la S. D. N. »

La Commission a surtout collaboré avec l'Institut pour la question de la responsabilité civile et de l'assurance obligatoire des automobilistes.

Section II

RELATIONS DE L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT EN DEHORS DE LA SOCIETE DES NATIONS

L'Organisation des Communications et du Transit ne doit pas perdre de vue une de ses missions princi-

(1) Cf. J. O. n° 4, p. 506 et 577-580.
Notons que le Gouvernement italien, par une lettre en date du 27 septembre 1937, a dénoncé l'accord existant entre la S. D. N. et le Gouvernement italien relatif à cet Institut pour le 20 avril 1940, conformément aux dispositions dudit accord. Pour l'instant, il est impossible de prévoir quel sera le sort de cet Institut au delà de cette date. Il se pourrait que le Gouvernement italien procédât à une réorganisation qui tendrait notamment à libérer cet Institut des liens qui le relient à la S. D. N. Rappelons que le retrait de l'Italie de la Société date du 11 décembre 1937.

pales : aider les gouvernements dans l'accomplissement des tâches de sa compétence. La pratique a montré que l'Organisation n'a jamais négligé cette mission. Elle la remplit de deux manières : en collaborant directement avec les gouvernements des Etats, Membres ou non de l'Organisation et, d'autre part, en restant en contact étroit avec les organisations qualifiées, internationales ou nationales, que les Etats ont pu déjà constituer pour l'étude des questions de son domaine.

§ I

Relations avec les Etats

Fidèle à sa mission de coopération internationale, l'Organisation ne se contente pas de rester en liaison constante avec les Membres de la Société. Elle est en relation avec tous les Etats soit pour les aider directement, soit pour leur demander les renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

Les Conférences de l'Organisation peuvent comprendre, à titre consultatif, des délégations de gouvernements non Membres qui y sont invités par le Conseil.

La Commission consultative invite constamment, quand elle examine un différend, l'Etat qui n'est pas représenté en son sein et qui est partie au différend, à désigner un membre temporaire pour cet examen.

De même quand elle examine une question qui intéresse un Etat, Membre ou non de l'Organisation, la Commission a souvent invité cet Etat à désigner un membre temporaire.

En dehors de ses sessions, la Commission est toujours en liaison avec les Etats Membres ou non de l'Organisation par l'intermédiaire de son Secrétariat.

Un des exemples les plus frappants de cette relation entre notre Organisation et un Etat qui n'est même pas Membre de la Société, ni de l'Organisation, est celui des Etats-Unis d'Amérique [1]. Ils furent invités à la Conférence de Barcelone, mais n'acceptèrent pas. Ils n'eurent donc aucune part dans l'institution de l'Organisation et, jusqu'en 1923, ne participèrent pas à cette œuvre. En revanche, ils étaient représentés à titre consultatif à la deuxième Conférence générale en 1923. Mieux, à la troisième Conférence générale, en 1927, nous les trouvons officiellement représentés. Ils assistèrent également à la quatrième Conférence générale en 1931, ainsi qu'à la Conférence de 1930 sur le balisage et l'éclairage des côtes.

Les Etats-Unis n'ont jamais été Membres de l'Organisation. Bien qu'ils n'aient pas compétence pour participer à l'organisation centrale dirigeante, ils ont siégé soit officiellement, soit à titre privé dans de nombreux Comités et donné suite aux questionnaires qui leur étaient adressés par l'Organisation. Cette collaboration grandit de plus en plus au bénéfice mutuel de la S. D. N. et des Etats-Unis.

---

(1) Pour plus de précision, cf. Ursula P. Hubbard, *La collaboration des Etats-Unis avec la S. D. N. et l'Organisation internationale du Travail.* — Publication du Centre européen de la Dotation Carnégie, bulletins nos 7, 8 et 9, 1937, p. 554-561 et 746-751.

§ II

Relations avec les organisations traitant des questions de sa compétence

L'article 7 du Statut de 1927 prévoit que le Conseil et la Conférence peuvent inviter des organisations qualifiées, internationales ou nationales, à désigner des représentants qui prennent part à titre consultatif aux travaux de la Conférence. L'article 15 (3) du même statut donne un pouvoir identique à la Commission consultative et technique pour ses propres travaux.

Cette collaboration est nécessitée par deux ordres d'idées :

D'une part, l'Organisation doit tenir compte pour ses travaux de l'opinion internationale qui doit lui servir de guide car, n'ayant pas de pouvoir de décision par elle-même, elle doit s'en remettre toujours aux Etats. La meilleure manière de le faire, c'est de tenir compte des avis de ces organisations sans pour cela leur être soumise. Au contraire, l'Organisation peut, par son autorité et sa compétence, acquérir une grande influence sur elles.

D'autre part, les Etats ne veulent pas que l'Organisation fasse double emploi avec les organisations existantes. Le seul moyen d'éviter cet inconvénient qui rendrait inutile notre Organisation, est d'établir avec ces organisations des relations étroites. C'est ce que l'Organisation a compris. Dans le cas où fonctionnaient déjà, à la satisfaction générale, des organisations internationales officielles traitant de certains problèmes, elle s'est gardée de se substituer à ces

organisations, d'ntervenir dans le détail de leur fonctionnement, tout en se réservant, au contraire, de leur faire appel quand elle avait besoin d'un avis ou d'une étude pour l'examen d'une question plus générale.

C'est ainsi qu'elle a délibérément écarté de ses travaux les aspects techniques des questions postales, télégraphiques ou radiotélégraphiques et qu'elle s'est généralement adressée à la Commission internationale de la navigation aérienne créée en 1919, pour les questions de Droit public ou de police générale de la navigation aérienne. C'est ainsi également que les questions de Droit privé maritime ont été considérées par elle comme du ressort du Comité de droit maritime d'Anvers.

Les relations entre l'Organisation et ces organes sont à plusieurs degrés :

1° Simples relations consistant en l'échange de renseignements facilitant le travail;

2° Représentation accidentelle réciproque;

La Commission invite, à titre consultatif, à ses délibérations ou à celles de ses Comités permanents, les représentants des organisations intéressées dans le débat et est représentée elle-même dans ces organisations quand elle est intéressée aux questions traitées [1];

(1) De très nombreuses organisations ont participé aux sessions de la Commission consultative : Commission centrale pour la navigation du Rhin, Commissions internationales de l'Elbe, de l'Oder, du Danube, Bureau hydrographique de Monaco, la C. I. N. A., l'Air Traffic Association, Union internationale des Chemins de fer, Chambre de Commerce internationale, Comité international technique d'experts juridiques

3° Représentation constante réciproque.

La Commission invite toujours à titre consultatif, tant à ses réunions qu'à celles de ses Comités permanents, les représentants des organisations qui l'intéressent particulièrement. En revanche elle est toujours représentée au sein de ces organisations, en général par son Secrétariat.

La liste des organisations avec lesquelles la Commission entretient des relations continues comprend tant des organisations internationales officielles que des organisations non officielles groupant des entreprises de transport ou des organisations d'employés ou d'ouvriers des transports. Ces organisations peuvent également être invitées à être représentées à titre consultatif aux Conférences [1]. Par là, à celles-ci comme à la Commission consultative et technique, mais plus nettement encore du fait que les délégués

---

aériens, B. I. T., Alliance internationale de Tourisme, Association internationale des Automobiles Clubs reconnus, Union internationale de Radiodiffusion, Institut international de Rome pour l'unification du Droit privé, Office central des transports internationaux par chemins de fer, etc.

(1) Ont pris part aux délibérations des Conférences de l'Organisation : Commission centrale pour la navigation du Rhin, Offices central de Berne des transports internationaux par chemins de fer, B. I. T., Commissions internationales de l'Elbe et de l'Oder, Chambre de Commerce internationale, Conférence internationale des Armateurs, Union internationale de radiophonie, Association internationale du Trafic aérien, C. I. N. A., Comité international technique d'experts juridiques aériens, Commission internationale du Danube, Bureau international de l'Union télégraphique, The World Calendar Association, Comité maritime international, International Shipping Conference, Union internationale des Chemins de fer, Institut international de Rome pour l'unification du Droit privé, Bureau hydrographique international, Alliance internationale de Tourisme, Association internationale des Automobiles Clubs reconnus, Fédération internationale des transports automobiles commerciaux, etc...

aux Conférences ont un caractère gouvernemental, l'opinion publique de tous les milieux spécialisés dans les problèmes de communications et de transit peut être appelée à exprimer ses vues devant les délégués des gouvernements;

4° Enfin, stade plus évolué de la collaboration, la Commission ou ses Comités peuvent faire partie d'une organisation. C'est ainsi que la Commission adhère depuis 1923 à l'Association internationale des Congrès de la route et que le Comité permanent des transports par voie ferrée fait partie, depuis 1930, de l'Association internationale des Congrès de chemins de fer.

CHAPITRE IV

La vie de l'Organisation des Communications et du Transit sous les Régimes de 1921 et de 1927

Avant d'étudier l'Organisation des Communications et du Transit sous le régime actuel, voyons rapidement sa vie, ses manifestations sous les régimes de 1921 et 1927. Nous examinerons successivement la Commission et les Conférences.

Section I

LA COMMISSION CONSULTATIVE ET TECHNIQUE

La première Conférence générale de Barcelone élut, conformément au Règlement d'Organisation, les Etats qui, avec les Membres permanents du Conseil,

devaient nommer les membres de la Commission [1]. Ces Etats élus étaient : les Pays-Bas, l'Uruguay, Cuba, le Chili, l'Espagne, la Suisse, le Danemark, l'Esthonie, la Belgique, la Chine et la Pologne. Les Membres permanents du Conseil étaient : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon.

§ I

Les Etats représentés

La composition de la Commission est variable. Cependant le renouvellement de ses membres n'est que partiel puisque nous savons d'une part, que les Etats Membres permanents du Conseil nomment toujours de droit un membre de la Commission, d'autre part qu'une certaine partie des membres sortants sont rééligibles et que par conséquent la composition ne varie pas aussi vite.

Cependant, cette sorte de renouvellement a permis à trente-six Etats de nommer au moins une fois un membre à la Commission. Ces Etats sont : l'Allemagne, l'Argentine, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, Cuba, Danemark, l'Espagne, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lithuanie, la Norvège, Panama, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Sal-

(1) Dans l'ordre des Etats cités ci-dessus, les membres de la Commission étaient : MM. Van Eysinga (président), F. y Medina, A. y Béthancourt, Amunategui, Brockman, Herold, Holck-Colding, Montarroyos, Pusta, Stiévenard, Tchéou-Wei, Winiarski, Claveille, Baldwin, Sinigalia, Sataké.

vador, le Siam, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie, l'U. R. S. S., l'Uruguay, le Venezuela et la Yougoslavie.

On se souvient que le Règlement d'Organisation de 1921 et le Statut de 1927 permettaient à un certain nombre d'Etats de se grouper de telle manière que les voix dont bénéficiait l'un quelconque des Etats faisant partie du groupement soient reportées sur un seul afin de permettre la représentation à la Commission de certaines situations ou unités géographiques particulières et la meilleure utilisation possible des compétences des diverses parties du monde. Ce mode de vote a joué souvent. Tour à tour les Etats Scandinaves, les Etats Baltiques, enfin la Pologne et la Finlande en ont bénéficié.

Le caractère technique de la Commission a toujours été respecté. Les membres plénipotentiaires de la Commission ont toujours été presque inexistants devant le nombre des techniciens, des experts. Si nous voulons prendre un exemple, à la vingtième session de la Commission, siégeaient : trois fonctionnaires d'administrations de chemins de fer, trois ingénieurs des Ponts et Chaussées, deux délégués aux Commissions fluviales internationales, deux fonctionnaires de Ministères de Travaux publics ou de Communications, un attaché commercial, un jurisconsulte. En face de ces experts nous ne trouvons que deux ministres plénipotentiaires, deux délégués permanents à la S. D. N. et un consul général.

Il n'y a pas eu de Conférence générale ordinaire depuis 1931. Les Etats qui, en 1931, ont reçu le mandat de nommer les membres de la Commission sont donc encore compétents. Ce fait a amené des

situations intéressantes. En effet, peuvent désigner les membres de la Commission des Etats qui, depuis 1931, ont quitté la Société, comme l'Allemagne, l'Italie et le Japon. Nous savons qu'il n'est pas impossible pour des Etats non Membres de faire partie de l'Organisation, d'assister aux Conférences générales et de nommer les membres de la Commission. Mais il faut pour cela une décision de l'Assemblée ou de la Conférence générale, décision qui n'est pas intervenue. La situation a, cependant, été éclaircie par la démission des membres italiens et allemands de la Commission immédiatement après le retrait de leur pays de Genève. En revanche, les membres japonais n'ont pas donné leur démission. Ils n'ont cependant pas assisté depuis aux sessions de la Commission, mais ils ont participé aux travaux du Comité technique pour la question de la pollution de la mer par les hydrocarbures. Cela est normal. Les Comités, tout comme la Commission, ont le droit de tenir des réunions en commun avec les représentants d'Etats non Membres, invités à cet effet; or, cette invitation avait été faite.

§ II

Les sessions de la Commission

a) Nombre de Sessions.

En août 1937, la Commission s'est réunie à Genève pour sa vingtième session. Dans les débuts de l'Organisation, elle tenait en moyenne les deux sessions par an pour lesquelles les crédits étaient d'ailleurs votés.

Durant cette période d'activité exceptionnelle, les sessions avaient tendance à se tenir vers trois époques : le 20 mars, le 20 juillet et le 20 décembre. Puis le rythme des réunions a baissé : une session par an et, maintenant, une tous les deux ans. Pourquoi? Souvenons-nous que le Statut ne prévoit pas quand la Commission doit se réunir. Convoquée par le Secrétaire général sur l'initiative du Président, elle se tient selon l'état d'avancement des travaux en cours et l'urgence des questions à examiner. Or, les difficultés que rencontre actuellement la Société frappent indirectement l'Organisation et la Commission, et les obstacles trop nombreux ne permettent pas l'avancement plus rapide des travaux.

b) Lieu des réunions.

La Commission s'est toujours réunie à Genève.

c) Le Président de la Commission.

En plus de ses fonctions normales que nous avons déjà vues, le Président a assuré de nombreuses fonctions d'une importance indiscutable. Notamment, en vertu de l'article 5 de l'Annexe 2 à la Convention du 8 mai 1924 signée entre les principales Puissances alliées et associées, il a été chargé de désigner un des trois membres du Directoire de Memel.

d) Comités.

Conformément à l'article 5 du Règlement intérieur qu'elle a adopté le 15 mars 1930, la Commission consultative et technique n'a jamais manqué, à chaque session, de constituer les Comités permanents suivants :

Comité permanent des transports par voie ferrée;
— — de la navigation intérieure;
— — des ports et de la navigation maritime;
— — de la circulation routière;
— — de l'énergie électrique.
— juridique permanent;

ainsi que sa Sous-Commission du budget.

Nous avons vu également qu'en vertu de l'article 6 du Règlement intérieur précité, elle peut nommer des Comités temporaires pour l'étude de questions moins importantes. Son activité prodigieuse l'a ainsi amené à constituer les Comités temporaires suivants :

Comité de jaugeage en navigation intérieure;

Comité mixte Hygiène-Transit pour le contrôle sanitaire des voies navigables;

Sous-Commission d'étude de la question de l'opium dans les ports francs;

Sous-Commission pour l'équitable traitement du Commerce;

Comité spécial d'étude des questions télégraphiques;

Comité spécial pour l'étude des questions de concurrence entre voies d'eau et voies ferrées;

Comité des transports combinés;

Comité pour l'unification des statistiques de transport;

Comité d'experts pour la fixation des règles relatives à l'établissement d'une mesure type de la puissance motrice des moteurs d'avions et de dirigeables;

Comité spécial d'étude de la question de la négociabilité des titres de transport par voie ferrée;

Comité d'experts pour la question des facilités d'atterrissage des avions près du siège de la Société des Nations;

Comité mixte pour la question des taxes douanières et fiscales à appliquer aux journaux et périodiques;

Comité pour l'unification du droit fluvial;

Comité consultatif de technique radio-électrique;

Comité de coopération entre aéronautiques civiles;

Comité d'étude des questions de travaux publics et d'outillage national;

Comité technique pour le jaugeage maritime;

Comité technique pour le balisage et l'éclairage des côtes;

Comité pour l'unification des règles de balisage;

Comité d'experts pour l'étude de la pollution de la mer par les hydrocarbures;

Comité spécial pour la signalisation des passages à niveau;

Comité pour l'unification des statistiques relatives aux accidents de la circulation routière.

Section II

LES CONFERENCES

Voyons séparément les Conférences générales ordinaires, puis toutes les autres, générales ou partielles, que la pratique appelle les Conférences spéciales.

§ I

Les Conférences générales ordinaires

Il y en a eu quatre.

a) Première Conférence Générale.

Elle se tint à Barcelone du 10 mars au 20 avril 1921, groupant les représentants de quarante-quatre pays, dont deux non Membres de la Société : l'Allemagne et la Hongrie, sous la présidence de M. Gabriel Hanotaux.

De nombreuses organisations qualifiées, internationales ou nationales participèrent à ses travaux.

En plus du Règlement d'Organisation que nous avons étudié, la Conférence adopta :

1° La Convention et le Statut sur la liberté du Transit [1];

2° La Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international [2];

3° Les recommandations sur le régime international des voies ferrées [3];

4° La déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime [4].

b) Deuxième Conférence Générale.

Elle se tint à Genève du 15 novembre au 9 décembre 1923, groupant quarante-deux Etats, dont

(1) Cf. *infra*, p. 180.
(2) Cf. *infra*, p. 187.
(3) Cf. *infra*, p. 193.
(4) Cf. *infra*, p. 203.

deux non Membres de la Société : l'Allemagne et la Turquie, sous la présidence de M. Conti.

Elle adopta :

1° La Convention et le Statut sur le régime international des voies ferrées [1];

2° La Convention et le Statut sur le régime international des ports maritimes [2];

3° Les Conventions et les Statuts relatifs au transport en transit de l'énergie électrique et à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats [3].

c) Troisième Conférence Générale.

Elle se réunit à Genève du 23 août au 2 septembre 1927 sous la présidence de M. Aguero y Béthancourt. Quarante et un Etats, dont quatre non Membres (Etats-Unis, Equateur, Egypte, Turquie), participèrent à ses travaux.

Elle adopta :

1° Le Statut de l'Organisation et le règlement intérieur des conférences générales;

2° Diverses mesures relatives aux titres d'identité et de voyage pour personnes sans nationalité ou de nationalité douteuse [4] et au recueil et à la diffusion de renseignements généraux intéressant les communications et le transit [5].

---

(1) Cf. *infra*, p. 195.
(2) Cf. *infra*, p. 184.
(3) Cf. *infra*, pp. 197 et 200.
(4) Cf. *infra*, p. 228.
(5) Cf. *infra*, p. 259.

d) Quatrième Conférence générale.

Elle se tint à Genève du 12 au 24 octobre 1931 sous la présidence de M. A. de Vasconcellos. Parmi les trente-neuf Etats présents, trois Etats n'étaient pas Membres de la Société : les Etats-Unis, l'Egypte et la Turquie.

La Conférence ne put élaborer des conventions générales, mais elle adopta de nombreuses résolutions sur les titres négociables de transports par voies ferrées, sur les entraves à la navigation maritime et sur les aspects économiques et sociaux de la simplification du calendrier grégorien.

Enfin, cette Conférence désigna les Etats qui, avec les Etats Membres permanents du Conseil, à savoir l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, devaient nommer des membres de la Commission consultative : l'Argentine, la Belgique, la Chine, Cuba, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Suisse, la Tchécoslovaquie, l'Uruguay..

Ces Etats gardent encore leur mission puisque il n'y a pas eu de Conférence générale ordinaire depuis 1931. On peut s'en étonner puisque le Statut prévoit la réunion d'une telle Conférence tous les quatre ans, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Quelles sont les raisons? elles sont diverses. Depuis 1931, il n'y a pas eu de projets suffisamment importants pour justifier les frais d'une Conférence générale. De plus, il faut reconnaître que le départ de Genève de plusieurs pays, surtout de l'Allemagne, ainsi que la crise politique que traverse la Société des Nations, ont beaucoup diminué les possibilités d'action de l'Organisation.

§ II

Les Conférences spéciales

Elles eurent lieu sur tous les points importants du domaine de notre Organisation et presque toujours avec le plus grand succès. Jugeons-en par cette liste :

1° A Paris, du 20 au 27 novembre 1925, Conférence européenne sur la Jauge des bateaux de navigation intérieure qui établit un certificat type de jaugeage [1];

2° A Genève (12-18 mai 1926), Conférence des passeports [2];

3° A Genève (10-14 juin 1929), Conférence européenne relative aux cartes pour émigrants [3];

4° A Genève (25-29 novembre 1929), Conférence européenne relative aux transports de journaux et périodiques [4];

5° A Lisbonne (6-23 octobre 1930), Conférence pour l'unification du balisage et de l'éclairage des côtes [5];

6° A Genève (17 novembre-9 décembre 1930), Conférence pour l'unification du droit fluvial [6];

7° A Genève (16-30 mars 1931), Conférence européenne sur la circulation routière [7].

---

(1) Cf. *infra*, p. 209.
(2) Cf. *infra*, p. 222.
(3) Cf. *infra*, p. 225.
(4) Cf. *infra*, p. 235.
(5) Cf. *infra*, p. 205.
(6) Cf. *infra*, p. 211.
(7) Cf. *infra*, p. 216.

Notons pour finir que le budget de 1938 prévoit pour cette année trois conférences spéciales pour lesquelles tous les travaux préparatoires ont déjà été faits :

1° Conférence relative à la pollution de la mer par les hydrocarbures;

2° Conférence relative à la suppression des passages à niveau;

3° Conférence relative au jaugeage en navigation maritime.

DEUXIÈME PARTIE

L'Organisation des Communications et du Transit sous le Régime Actuel

Dès 1934, le Conseil et l'Assemblée estimèrent désirable de procéder à une étude des règles régissant les Commissions de la Société dans le but d'arriver, par une réforme générale, à les uniformiser dans la mesure du possible.

L'Organisation des Communications et du Transit était particulièrement visée à cause de sa situation relativement indépendante. Elle a été, en conséquence, réformée par le nouveau Statut du 29 janvier 1938.

Nous étudierons, dans un premier Titre, les projets de cette réforme. Un second Titre sera consacré à l'examen de la situation nouvelle de l'Organisation.

TITRE I

Les Projets de Réforme

CHAPITRE PREMIER

Les Travaux Préparatoires

Section I

GENERALITES SUR LA REFORME DES COMMISSIONS DE LA S. D. N.

Le 17 janvier 1934, à sa 78e session, le Conseil estima désirable qu'une enquête fût faite par le Secrétaire général sur les possibilités d'établir des règles sinon uniformes, du moins pas trop divergentes concernant la composition et le fonctionnement des Commissions de la Société. Ce rapport [1] fut présenté au Conseil le 14 mai 1934 (79e session) qui autorisa le Secrétaire général à le communiquer aux Membres de la Société en vue de permettre une discussion éventuelle.

L'Assemblée, dans sa 15e session ordinaire, tenue du 10 au 27 septembre 1934, prit la résolution de

(1) Cf. doc. C. 287. M. 125, 1934 et Adder Suu.

faire étudier la question de savoir s'il y avait lieu d'apporter des corrections, adaptations et perfectionnements à la constitution et au fonctionnement des Commissions, afin qu'elle puisse être saisie, le cas échéant, de propositions tendant à cette réforme. En conséquence, le Conseil chargea un Comité spécial [1] de l'étude de cette question.. Il se réunit à Genève en juin 1935 et utilisa comme base de ses travaux le rapport précité du Secrétaire général et les observations de certains gouvernements formulées en réponse à une invitation du Conseil. Voyons rapidement le contenu de son rapport au Conseil daté du 5 août 1933.

Rapport du Comité spécial du Conseil [2].

En général, le Comité considérait comme sains, sous réserve d'une meilleure coordination des efforts, les principes essentiels des organisations techniques tels qu'ils ont été établis en 1920. La pratique et la procédure des diverses Commissions présentent des différences dont quelques-unes découlent logiquement de la diversité des tâches mais dont d'autres, au contraire, ne paraissent pas justifiées. Ces dernières tiennent en partie au fait que le Conseil n'a pas été mis à même d'exercer d'une façon effective son droit de contrôle sur les règlements intérieurs de certaines Commissions. Aussi le Comité suggérait-il qu'à l'avenir les règlements intérieurs ne deviennent

(1) Le Comité comprenait 9 membres : M. Attolico, président (Italie) et Sir Arthur Salter, rapporteur (Angleterre). La France y était représentée par M. Fouques-Duparc, remplaçant M. René Mayer, empêché.

(2) Cf. doc. A. 16. 1935.

pas exécutoires avant d'avoir reçu l'approbation formelle du Conseil. Puis le Comité faisait des recommandations générales avant de présenter des propositions sur chacune des Commissions.

Recommandations d'ordre général

I. *Directives et Contrôle aux Gouvernements.*

Le Conseil et l'Assemblée exercent constitutionnellement ce droit, mais il importe que, dans le cadre général qu'ils ont approuvé, ce soient des organismes spécialisés composés de représentants des gouvernements qui contrôlent les divers domaines d'activité. C'est dans ces limites que devraient travailler les organisations techniques. Il ne s'agit pas de leur interdire d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur une question donnée et, pour ce, de procéder à un examen préalable de cette question, mais cet examen ne doit pas faire assumer à la S. D. N. de nouvelles responsabilités (création de nouveaux organes, enquêtes, etc.) sans l'assentiment du Conseil ou de l'Assemblée.

2. *Compétence et influence des membres.*

Il est essentiel que les changement de membres d'une Commission aient lieu dans des conditions telles que la Commission dispose à tout moment de l'expérience et de l'influence qui lui sont nécessaires. Il ne suffit pas qu'un membre ait occupé jadis dans son pays un poste comportant des responsabilités actives. « Il perdra sa valeur pour la S. D. N. dans la mesure où il aura perdu le contact avec ces responsabilités dans son pays. »

3. *Changement des membres.*

Le Comité faisait ici des propositions intéressant les Commissions qui n'ont pas de Statut spécial, ce n'est pas le cas de la Commission consultative. Cependant quelques suggestions s'appliquent à elle comme aux autres :

a) Avant toute nomination ou tout renouvellement de mandat, il conviendrait d'examiner la situation actuelle du membre sortant ou du candidat (occupations officielles ou privées, âge, etc.) en fonction de l'expérience, de l'influence et de l'activité qu'il peut mettre au service de la Commission.

b) En vue d'assurer ou de maintenir des concours précieux au travail des Commissions on pourrait nommer des membres associés ou correspondants.

Section II

LES IDEES DU COMITE DU CONSEIL SUR L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT

Le Comité estimait qu'il y avait lieu d'en conserver la base gouvernementale et même de reconnaître ce caractère d'une manière plus formelle. Les modifications qu'il proposait avaient pour but, selon lui, de simplifier le fonctionnement de l'Organisation et de faciliter la coordination de ses travaux avec ceux d'autres organisations de la Société. Voici quelles étaient les modifications proposées :

1. *Composition de la Commission.*

Comprendre dans la Commission actuelle tous les gouvernements qui s'estimeraient intéressés à s'y

faire représenter. La Commission deviendrait donc un organisme purement gouvernemental, chaque gouvernement y désignant directement son propre représentant et pourvoyant aux frais de cette représentation.

2. *Suppression des Conférences générales ordinaires.*

La Commission étant ainsi élargie et son caractère gouvernemental étant précisé, elle pourrait s'acquitter des missions que le Statut actuel confère tant à la Commission elle-même qu'aux Conférences générales. La convocation de conférences gouvernementales ne serait donc plus nécessaire que quand la Commission la demanderait au Conseil en vue de conclure une convention internationale.

3. *Fonctions du Président de la Commission consultative.*

Dans l'intervalle des sessions de la Commission, la direction de l'œuvre de l'Organisation continuerait à appartenir au Président dans les conditions prévues au Règlement intérieur de celle-ci. Mais il conviendrait que le Président, pour exercer ses fonctions, pût disposer de la collaboration d'un « Comité technique restreint », siégeant sous sa présidence et composé « d'experts de haut rang » toujours choisis par le Conseil et nommés « intuitu personæ ». Les frais de ce Comité seraient à la charge du Conseil.

4. *Rapport au Conseil.*

Le Président de la Commission consultative et technique devrait toujours faire régulièrement rapport

au Conseil sur les travaux de l'Organisation et le Comité technique restreint ci-dessus mentionné pourrait, en cas de besoin, tenir des réunions spéciales avant ou durant les sessions du Conseil.

Enfin le Comité spécial prévoyait la création d'un organisme d'initiative et de coordination pour les questions économiques, financières et de communications. En raison de l'incertitude où se trouve le monde quant au cours que prendra l'évolution économique, l'Assemblée, à sa 16e session ordinaire (1935), a estimé qu'il convenait de différer la décision à ce sujet, d'autant plus que la S. D. N. possède dès maintenant, dans le cadre des organismes existants, des possibilités auxquelles elle pourrait recourir pour assurer l'initiative et la coordination nécessaires [1]. A cette même session, le 27 septembre 1935, l'Assemblée a approuvé les suggestions du Comité spécial relatives à l'Organisation des Communications et du Transit et a prié le Conseil de prendre toutes les mesures utiles pour en assurer la mise en application [2].

---

(1) En prenant cette décision, l'Assemblée a mentionné dans ce sens :

1° La résolution du 27 juillet 1933 du Bureau de la Conférence monétaire et économique de Londres, suivant laquelle un Comité exécutif était créé et autorisé à prendre les initiatives nécessaires ;

2° Le rôle que remplit dès à présent comme organe d'initiative et de coordination en matière économique la 2eme Commission de l'Assemblée, rôle qui pourrait encore être élargi par une préparation méthodique de ses discussions entre les Gouvernements ;

3° La direction et le contrôle qu'exerce d'une façon continue le Conseil qui peut :

a) Instituer dans son sein un Comité comprenant notamment les rapporteurs des questions en cause ;

b) Constituer des Comités *ad hoc* d'experts pour l'examen de questions déterminées.

(2) Cf. doc. A. 70. 1935.

CHAPITRE II

Les Travaux et le Projet de Réforme du Comité Spécial de la Commission consultative

SECTION I

LE RAPPORT DU COMITE SPECIAL DE LA COMMISSION CONSULTATIVE ET TECHNIQUE SUR SES DEUX PREMIERES SESSIONS (Genève, 24-27 mars et 8 et 9 mai 1936)

En novembre 1935, la Commission consultative, ayant pris connaissance du rapport du Comité spécial du Conseil et de la résolution de l'Assemblée, et envisageant la possibilité que le Conseil lui demandât des suggestions relatives à la modification du Statut actuel de l'Organisation, chargea son Président de faire appel à cet effet à son Comité juridique permanent ou à un Comité spécial dont il désignerait les membres.

Dans son rapport [1] au Conseil, adopté le 24 janvier 1936, le représentant de la France, M. Massigli, rapporteur de la question de la constitution et du fonctionnement des Commissions, proposa, avant de prendre une décision, de demander à la Commission consultative de soumettre au Conseil à sa prochaine session un projet de nouveau Statut basé sur les réformes préconisées par le Comité spécial. Le même jour, M. Massigli fit adopter par le Conseil un Règlement général concernant les Commissions. Ce règlement prévoit que les Commissions qui ont déjà un Statut ou un Règlement intérieur les soumettront au Conseil afin que leurs dispositions soient mises en harmonie avec les stipulations du Règlement général des Commissions.

Le Rapport du Comité spécial de la Commmission consultative sur ses deux premières sessions (Genève, 24-27 mars et 8 et 9 mai 1936).

Au cours de ces deux sessions, le Comité spécial nommé par le Président de la Commission consultative [2] étudia le rapport du Comité spécial du Conseil et fit rapport à celui-ci [3].

---

(1) Cf. J. O. n° 2, 1936, p. 129-137.

(2) Le Comité de la Commission consultative comprenait 14 membres sous la présidence de M. V. Krbec (Tchécoslovaquie), président de la Commission consultative. 7 étaient membres du Comité juridique permanent : M. Beckett (Angleterre), Hostie (Belgique), Mayer (France), Moderow (Pologne), Nauta (Pays-Bas), Piola Caselli (Italie), Soubbotitch (Yougoslavie). MM. Dreyfus (France), Herold (Suisse), Norman Hill (Angleterre), Nordberg (Finlande) et de Vasconcellos (Portugal) étaient respectivement membres des Comités permanents de la navigation intérieure, des transports par voie ferrée, des ports et de la navigation maritime, de la circulation routière, des questions électriques. Enfin, M. A. de Castro était vice-président de la Commission consultative.

(3) Cf. doc. C. 228. 1936. VIII.

Il a émis des doutes sur la portée d'une réforme du Statut de l'Organisation basée sur une application des directives de l'Assemblée et du Conseil, directives d'application générale ayant au regard des fonctions dévolues à cette Organisation des inconvénients graves nuisant à l'autonomie nécessaire.

Mais les questions de droit posées par la réforme éventuelle en ce qui concerne le rôle de la Commission consultative dans le domaine des différends [1] entre Etats lui sont apparues comme de beaucoup les plus délicates. Le Comité a estimé que, sur ce point, il n'était pas possible de confier la compétence de la Commission à un organisme très nombreux, de composition trop fréquemment variable, formé de délégués gouvernementaux, tel que le préconisait le Comité spécial du Conseil. Ce dernier n'a d'ailleurs jamais envisagé le rôle pourtant important qu'a joué la Commission dans ce domaine, résultat du mandat donné par la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920 en vertu des articles 336, 376 et 386 du Traité de Versailles et des articles analogues des autres traités de paix. La Commission peut être appelée, en vertu de la même résolution, à assister la C. P. J. I., à donner des avis au Conseil ou à l'Assemblée. De plus, de nombreuses conventions internationales prévoient préalablement à toute instance judiciaire un préliminaire de conciliation devant la Commission. Il est apparu là au Comité qu'il n'était pas juridiquement possible d'altérer profondément la nature de l'organe consultatif et technique de la S. D. N. auquel les Hautes Parties Contractantes se sont engagées

(1) Art. 18 du Statut actuel.

par avance à soumettre certains différends. Or il en serait ainsi si ces différends étaient désormais déférés à une assemblée extrêmement nombreuse et de composition incertaine, ce qui la rendrait inapte en fait et en droit à l'accomplissement d'une tâche quasi judiciaire.

De plus, constata le Comité, le caractère de la Commission serait altéré. Elle cesserait d'être un Comité d'experts pour devenir une conférence de délégués gouvernementaux et il serait à craindre que les Etats liés par les conventions internationales n'en vinssent à ne plus reconnaître la compétence d'un organisme altéré dans son essence.

Pour toutes ces raisons, le Comité spécial de la Commission consultative concluait dans son rapport au Conseil à l'impossibilité d'une réforme de l'Organisation en suivant strictement les directives données et lui demandait de le charger de la préparation d'un nouveau projet.

SECTION II

LES TROISIEME ET QUATRIEME SESSIONS DU COMITE SPECIAL DE LA COMMISSION CONSULTATIVE ET TECHNIQUE (Paris, 5-8 mai, et Genève, 22-24 mai 1937)

Dans une résolution du 10 octobre 1936, l'Assemblée, suivant le rapport de sa 2e Commission [1] et celui de M. Paul Boncour [2], priait le Conseil de convo-

(1) Cf. J. O., suppl. spéc., n° 153, p. 18 ou doc. A. 77, 1936 (rapporteur, M. Kulski, Pologne).

(2) Cf. J. O., n° 11, 1936, p. 1174-1178. Ce rapport a été approuvé par le Conseil à sa 93eme session.

quer à nouveau le Comité spécial de la Commission consultative afin que celui-ci reprenne dans son ensemble l'examen du Statut et présente ses propositions au Conseil par l'intermédiaire du rapporteur au Conseil. Par cette même résolution, l'Assemblée donnait délégation au Conseil pour établir et approuver en son nom le nouveau Statut de l'Organisation des Communications et du Transit après avoir examiné l'avant-projet élaboré par le Comité.

Le Comité tint en mai 1937 à Paris et à Genève deux sessions auxquelles assista un représentant du rapporteur de la question au Conseil. A l'issue de ses deux sessions, le Comité fit son rapport au Conseil et lui présenta un projet de nouveau Statut [1].

§ 1

Le rapport du Comité spécial au Conseil

Premier Point.

Le Comité rappelait que son rapport antérieur exposait les motifs qui s'opposaient à la réalisation complète des directives du Comité du Conseil. Dans le projet qu'il soumettait, il s'était cependant efforcé de s'en rapprocher le plus possible, en conservant ce qu'une expérience déjà longue a montré être bon et utile. C'est pourquoi, et ceci constitue l'un des deux points capitaux de la transformation proposée, le Comité considérait à l'unanimité que l'on pouvait sans inconvénient supprimer les Conférences géné-

(1) Cf. doc. C. 253. 1937. VIII.

rales ordinaires mais avec le correctif que leur rôle devrait être dévolu non pas à la Commission consultative élargie par l'entrée des représentants de tous les Etats Membres se jugeant intéressés, mais à l'Assemblée elle-même, complétée, s'il y a lieu, par les Etats Membres de l'Organisation qui ne seraient pas Membres de la Société, et représentant ainsi au même degré le caractère de généralité d'une Conférence. La solution de la Commission consultative aurait d'ailleurs l'inconvénient de rendre, en pratique, annuelle la Conférence générale ordinaire que l'on avait pour but de supprimer. Par ailleurs, si les Conférences générales ordinaires n'apparaissent plus à personne comme nécessaires, c'est que la pratique a démontré que leur activité normale telle qu'elle se trouve établie à l'article 8 (§ 2) du Statut actuel, abstraction faite des élections, fait double emploi avec celle de l'Assemblée.

Deuxième Point.

Il résultait des considérations juridiques exposées dans le premier rapport du Comité que l'application complète des principes préconisés par le Comité spécial du Conseil aurait exigé la création de deux organes fonctionnant parallèlement :

a) Une Commission ouverte à tous les gouvernements pour les affaires techniques et administratives;

b) Une Commission d'experts nommés à l'avance pour le règlement des différends.

Ceci compliquerait donc l'Organisation. C'est pourquoi le Comité, désirant avant tout réaliser l'avantage principal qu'avait en vue le Comité du Conseil,

c'est-à-dire la désignation par le Conseil des personnalités appelées à faire partie du rouage essentiel de l'Organisation, était unanime à penser que ce mode de désignation pouvait être admis et c'est ce nouveau mode qui constitue le deuxième point fondamental de la modification du Statut.

En effet, l'intervention du Conseil dans la désignation de ces personnes présente des avantages incontestables, dont le bénéfice peut être assuré à l'Organisation sans bouleverser profondément ni ses rouages ni l'économie de ses institutions en prévoyant simplement que les élections des pays par l'Assemblée une fois faites, chaque membre de la Commission serait désigné par le Conseil, d'accord avec l'Etat dont il ressortira.

Troisième Point.

S'inspirant du Règlement général des Commissions adopté par le Conseil le 24 janvier 1936, le Comité proposait de renouveler la Commission consultative tous les trois ans.

§ II

Le projet de nouveau Statut

Dans la rédaction de ce projet, le Comité reprenait dans le Règlement général des Commissions toutes les dispositions qui, dans le Règlement général des Commissions, étaient applicables au fonctionnement de l'Organisation, eu égard au caractère particulier des objets de l'activité de celle-ci. Le projet du

Comité était donc une charte complète se suffisant à elle-même et sans qu'il soit nécessaire de recourir au texte du Règlement général, le Statut étant seul applicable dans celles de ses parties qui n'étaient pas conformes à ce Règlement.

§ III

Le sort du projet

En septembre 1937, à sa vingtième session, la Commission consultative et technique décida de ne pas le discuter, étant donné qu'il avait déjà été transmis au Conseil par son Président au nom de la Commission elle-même [1].

A sa 99e session le Conseil examina le projet et le rapport explicatif du Comité et, le 1er octobre 1937, il renvoya à un Comité composé de représentants de la Belgique, du Royaume-Uni, de la France, de la Pologne et de la Roumanie, l'examen de certaines dispositions sur lesquelles l'accord n'avait pu être réalisé au sein du Comité de la Commission. Ces dispositions avaient trait à la composition et à la nomination de la future Commission des Communications et du Transit.

Ce Comité se réunit les 4 octobre 1937 et 27 janvier 1938 et soumit son rapport au Conseil [2]. Ce dernier avait donc devant lui, à sa centième session,

(1) Cf. Compte rendu des travaux de la 20eme session de la Commission consultative et technique, doc. C. 380. M. 256, 1937. VIII.

(2) Cf. doc. C. 56. 1938. VIII.

un projet complet du nouveau Statut de l'Organisation des Communcations et du Transit auquel était annexé un projet de Règlement intérieur des Conférences générales et partielles de l'Organisation.

En vertu de la résolution de l'Assemblée du 10 octobre 1936 [1] par laquelle celle-ci l'habilitait à établir et approuver en son nom le nouveau Statut de l'Organisation, le Conseil adopta à l'unanimité le 29 janvier 1938 [2] le nouveau Statut et le nouveau Règlement intérieur des Conférences générales et partielles de l'Organisation.

Voyons, dans le titre suivant, les dispositions de ces textes qui régiront maintenant l'Organisation.

---

(1) Cf. J. O. Supplément spécial, n° 153, p. 18.
(2) Cf. J. O., février 1938, p. 111.

TITRE II

Le nouveau Régime de l'Organisation des Communications et du Transit Le Statut du 29 Janvier 1938

CHAPITRE PREMIER

Généralités

L'organisation des Communications et du Transit reste l'organisation technique type qu'elle était auparavant. Le Statut du 29 janvier 1938 y apporte cependant des modifications profondes comme, par exemple, la suppression des Conférences générales ordinaires.

Quel est l'esprit du nouveau régime? Il a d'abord voulu supprimer un organe, la Conférence générale ordinaire, dont l'existence n'était pas du tout nécessaire au bon fonctionnement de l'Organisation et qui, cependant, pesait lourdement sur son budget. Cette Conférence générale ordinaire faisait, en effet, double emploi avec l'Assemblée. Celle-ci, complétée par les Membres de l'Organisation qui ne sont pas Membres de la Société, pourra remplir les fonctions essentielles de la Conférence, c'est-à-dire l'élection des Etats chargés, avec les Membres permanents du Conseil, de constituer la Commission, et le contrôle général de l'Organisation.

En ce qui concerne la Commission, le nouveau régime répond tout d'abord à un désir d'uniformisation des règles régissant les Commissions de la S. D. N. dans le sens d'une intervention plus marquée des organes dirigeants de la Société. C'est ainsi qu'en ce qui nous concerne l'Assemblée désignera maintenant, dans certaines conditions, les Etats chargés de se faire représenter à la Commission, et que le Conseil nommera les membres de cette Commission, d'accord avec les Gouvernements intéressés.

Cette intervention des corps politiques dirigeants provoque automatiquement un renforcement de leur contrôle. Prenant une part aussi importante dans la constitution de l'Organisation, ils seront bien placés pour surveiller plus étroitement qu'auparavant le fonctionnement de cette Organisation.

L'Organisation des Communications et du Transit va donc subir dans l'avenir l'intervention plus fréquente et le contrôle plus sérieux du Conseil et de l'Assemblée.

CHAPITRE II

L'Organisation des Communications et du Transit Actuelle

Le Statut du 29 janvier 1938 a laissé debout une grande partie des dispositions des régimes antérieurs. C'est pourquoi nous n'étudierons le régime actuel qu'en fonction seulement des changements qu'il apporte à ce que nous avons déjà vu. Dans trois sections nous verrons, selon le plan adopté pour notre étude des régimes de 1921 et 1927 :

1° La structure;

2° Le domaine d'activité et la méthode de travail;

3° Le fonctionnement.

Demandons-nous auparavant quels sont les Membres de l'Organisation actuelle. Comme le Statut de 1927, celui de 1938, dans son article 2, énonce que les Membres sont :

a) Les Membres de la Société;

b) Les Etats non Membres de la Société qui seraient admis à participer à l'Organisation par une résolution de l'Assemblée.

Le Statut de 1927 disposait, de plus, nous nous en souvenons, que seraient aussi Membres de l'Organisation les Etats qui seraient admis à y participer par la Conférence générale ordinaire. Nous ne retrouvons pas cela dans le nouveau texte pour la raison bien simple que la Conférence générale ordinaire est supprimée et que ses fonctions sont attribuées à l'Assemblée complétée, s'il y a lieu, par les Etats non Membres de la Société mais Membres de l'Organisation. L'admission est prononcée par l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers des délégations des Membres de l'Organisation prenant part au vote, cette majorité devant comprendre les deux tiers des Membres.

L'article 27 du nouveau Statut énonce qu'un Etat Membre de la Société, Membre en cette qualité de l'Organisation, cesse d'en faire partie s'il quitte la Société. Toutefois, avec l'approbation de l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers des délégations des Membres de l'Organisation prenant part au vote, cette majorité devant comprendre les deux tiers des Membres de la Société (c'est aussi cette double majorité qui est demandée pour l'admission d'un nouveau Membre de l'Organisation), il peut déclarer au cours des deux années suivant la date de préavis de son retrait qu'il restera Membre de l'Organisation (ceci est inspiré *mutatis mutandis* des dispositions du Règlement général des Commissions).

Nous pouvons passer maintenant à l'étude de la nouvelle Organisation en elle-même.

Section I

STRUCTURE DE L'ORGANISATION

L'article 3 du Statut du 29 janvier 1938 nous dit que « l'action de l'Organisation s'exerce par :

a) une « Commission des Communications et du Transit » de caractère consultatif et technique;

b) des Comités permanents et temporaires;

c) un Secrétariat assuré par les soins du Secrétaire général de la S. D. N.;

d) des Conférences générales et partielles, convoquées en vue de la conclusion ou de la revision de conventions internationales dans les domaines de la compétence de l'Organisation. »

Les Comités permanents et temporaires doivent à leur importance grandissante d'être cités dans cet article. Leur constitution, leur mission et leurs relations avec la Commission plénière ne sont cependant modifiées en aucune manière [1]. Le Statut de 1938 se contente d'ajouter aux anciens Comités permanents le Comité permanent de la navigation aérienne [2].

(1) Cf. *supra*, p. 67.
(2) Cf. art. 10 du Statut de 1938.

Le Secrétariat est toujours assuré par les soins de la Section des Communications et du Transit du Secrétariat général dans les conditions que nous avons déjà vues [1]. Le Statut de 1938 ne change également rien en ce qui concerne les règles du Budget de l'Organisation que nous avons étudiées [2] en même temps que le Secrétariat.

Les Conférences générales et partielles ne sont que les Conférences générales extraordinaires et les Conférences partielles du régime antérieur [2]. Elles obéissent aux mêmes règles concernant la composition, la convocation, la réunion et l'organisation intérieure. En ce qui concerne les Conférences, la seule modification, importante il est vrai, est la suppression de la Conférence générale ordinaire.

Le seul organe profondément modifié est la Commission consultative et technique qui est appelée maintenant « Commission des Communications et du Transit ». Ce changement indique-t-il une modification du rôle de la Commission? L'article 3 nous montre qu'il n'en est rien : elle garde son caractère consultatif et technique. Sa mission reste la même qu'avant.

Voyons les principaux caractères de la future [3] Commission.

I. — Composition.

A) *Les membres ordinaires.*

(1) Cf. *supra*, p. 73.

(2) Cf. *supra*, p. 80.

(3) La nouvelle Commission ne se réunira pas avant 1939. Elle se réunira sous son ancienne forme au cours de l'été de 1938.

1° Les membres de droit [1].

a) Les Membres permanents du Conseil sont de droit qualifiés pour fournir chacun un membre de la Commission.

b) Il en est de même des Membres de l'Organisation non Membres de la Société qui sont admis à siéger au Conseil pour désigner les Commissaires.

2° Les membres élus [2].

L'Assemblée élit tous les trois ans les Membres de l'Organisation dont les ressortissants sont appelés, à raison d'un par Membre de l'Organisation, à compléter la Commission. De même que, antérieurement, les Membres permanents du Conseil ne prenaient pas part à ce vote au sein de la Conférence générale ordinaire, de même, maintenant, ces mêmes Membres s'abstiendront de prendre part au vote au sein de l'Assemblée.

Ce choix de l'Assemblée doit assurer [3] :

1° La participation à la Commission de ressortissants :

a) des Etats siégeant au Conseil comme Membres rééligibles;

b) des Etats constituant des groupes désignant un d'entre eux qui bénéficiera des voix de tous, comme dans les régimes antérieurs;

c) d'Etats constituant des groupes et auxquels la pratique suivie permet d'être représentés au Conseil

(1) Cf. art. 5 du Statut de 1938.
(2) Cf. art. 4 (1°) du Statut de 1938.
(3) Art. 4 (6°) du Statut de 1938.

à la suite d'un roulement entre eux, pour autant qu'ils ne préfèrent pas être représentés comme membres d'un des groupes visés à l'alinéa précédent.

Dans le cas de ces deux derniers alinéas, les Etats intéressés doivent faire connaître préalablement au scrutin le ou les candidats qu'ils proposent au choix de l'Assemblée à l'exclusion des autres.

b) *Les membres temporaires* [1].

Comme dans les régimes antérieurs, la Commission, quand elle est appelée à régler un différend, invite les Etats parties qui ne seraient pas représentés à la Commission à nommer un membre.

De plus, le nouveau Statut reprend les dispositions du Statut de 1927 selon lesquelles la Commission peut inviter un Etat, Membre ou non de l'Organisation, à désigner un Commissaire temporaire pour siéger lors de l'étude d'une question qui l'intéresse particulièrement et peut aussi tenir des réunions en commun avec des représentants d'Etats non Membres de l'Organisation invités à cet effet. Elle peut aussi inviter des organisations qualifiées, internationales ou nationales à participer à titre consultatif à ses travaux.

II. — Désignation [2].

Avant, les Etats qui en avaient la mission nommaient directement les membres de la Commission. Ce soin est maintenant dévolu au Conseil qui nomme les Commissaires en accord avec les Gouvernements

(1) Art. 6 du Statut de 1938.
(2) Art. 4 (2° et 3°) du Statut de 1938.

intéressés. Avant, des suppléants étaient nommés par les titulaires eux-mêmes, maintenant ils sont nommés par le Président du Conseil en accord avec le Gouvernement intéressé, à la diligence, soit de ce Gouvernement, soit du Président de la Commission.

Quand il procède à ces désignations, le Conseil peut être complété par un ou plusieurs représentants des Etats Membres de l'Organisation non Membres de la Société à condition qu'une résolution ait été prise à ce sujet par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, cette majorité devant comprendre la majorité des Membres de la Société prenant part au vote.

Notons qu'on appelle maintenant les membres de la Commission des Commissaires pour les distinguer d'avec les Membres de l'Organisation non Membres de la Commission.

III. — Limitation du nombre et mandat [1].

Le nombre des Commissaires appartenant aux Membres de la Société ne peut dépasser ni les deux cinquièmes du nombre de ces derniers, ni le maximum de vingt. Le nombre total des membres à élire est fixé avant chaque élection par l'Assemblée statuant à la majorité des voix.

Les règles suivantes régissent le mandat :

a) Les membres élus par l'Assemblée ne peuvent être réélus pour la période immédiatement consécutive que jusqu'à concurrence de la moitié du nombre des

(1) Art. 4 (4°, 7° et 8°) du Statut de 1938.

Commissaires sortants. Un même Membre de l'Organisation ne peut être élu consécutivement plus de deux fois;

b) Les Membres de l'Organisation siégeant au Conseil à titre de rééligibilité sont rééligibles sans restriction;

c) La durée du mandat va de l'élection par l'Assemblée au jour où l'Assemblée aura procédé à l'élection suivante. Toutefois, la Commission reste en fonction jusqu'à son renouvellement par le Conseil;

d) Tout Commissaire ou tout membre d'un Comité qui, sauf le cas de maladie ou autre empêchement jugé légitime par la Commission, n'a assisté à aucune séance pendant deux ans cesse de faire partie de la Commission ou du Comité (ceci s'inspire du Règlement général des Commission).

IV. — Fonctionnement intérieur.

En ce qui concerne les réunions, la présidence, les règles de vote, etc..., les règles anciennes restent en vigueur. Comme avant aussi, les Commissaires sont défrayés sur le budget de la Société.

L'Assemblée procédera lors de sa prochaine session aux élections prévues par le Statut. La nouvelle Commission des Communications et du Transit se réunira alors probablement en 1939 et constituera les Comités permanents visés par le Statut.

Section II

DOMAINE D'ACTIVITE ET METHODE DE TRAVAIL DE L'ORGANISATION

Le domaine d'activité reste évidemment le même. Dans son article premier, le nouveau Statut marque expressément le domaine des travaux publics et de l'énergie électrique en tant qu'ils sont en relations avec les communications et le transit. La pratique a, en effet, montré l'importance de l'œuvre de l'Organisation dans ces domaines.

La méthode de travail de l'Organisation restera tout naturellement la même. Pour le règlement des conflits la Commission suivra une procédure strictement identique (article 15) à l'ancienne.

Section III

FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION

Comme nous l'avons déjà dit, la nouvelle Organisation va subir un contrôle plus rigoureux de la part des organes dirigeants de la Société. L'Assemblée notamment aura à exercer le contrôle qu'assumait la Conférence générale ordinaire vis-à-vis de l'activité de l'Organisation. C'est ainsi que l'article 25 du Statut de 1938 énonce : « Sans préjudice du contrôle permanent exercé sur les diverses organisations techniques de la Société par le Conseil et par l'Assemblée du 8 décembre 1920, l'Assemblée, complétée s'il y a lieu par les Etats Membres de l'Organisation non Membres de la Société, exerce à l'occasion

de chacune de ses réunions triennales un contrôle spécial sur l'activité de l'Organisation des Communications et du Transit. » A cet effet, son ordre du jour comporte, en sus de l'élection des Membres de l'Organisation chargés de fournir chacun un Commissaire, l'examen :

. *a*) d'un rapport sur l'œuvre accomplie par la Commission depuis la dernière élection;

b) d'un rapport présenté par le Secrétaire général de la S. D. N. sur les mesures prises en exécution des décisions de l'Assemblée ou de conférences antérieures générales ou partielles.

Nous avons vu l'autonomie dont jouissait l'Organisation sous les régimes antérieurs. On se rappelle, en effet, que la Commission n'adressait de rapport ni au Conseil ni à l'Assemblée, mais seulement un rapport annuel aux Membres de l'Organisation. Au contraire, l'article 7 (§ h) du nouveau Statut précise que la Commission « établit un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation des Communications et du Transit qu'elle communique au Conseil et à l'Assemblée en même temps qu'aux Membres de l'Organisation en indiquant, dans la mesure où des prévisions lui paraissent possibles, le programme de travail de l'Organisation pour l'année suivante. »

Enfin, l'article 13 du nouveau Statut prévoit les modalités de la collaboration de la Commission des Communications et du Transit avec d'autres organisations qualifiées, internationales ou nationales.

De plus, maintenant comme par le passé, l'Organisation restera en liaison étroite avec les gouvernements ainsi qu'avec d'autres organes de la Société.

TROISIÈME PARTIE

L'Œuvre de l'Organisation des Communications et du Transit

Nous venons de faire une étude rapide de l'Organisation des Communications et du Transit. Nous avons étudié ses organes, les sources de sa compétence, les domaines de son activité, les règles de son fonctionnement. Il nous faut voir maintenant les résultats auxquels elle est arrivée.

Son activité a été prodigieuse. Elle s'est étendue sous les formes les plus variées, aux domaines les plus divers, dans tous les problèmes où, à un degré quelconque, entraient des considérations de communications et de transports.

Cette diversité dans les domaines d'application et dans les formes de réalisation rend par avance bien imparfait tout essai d'étude méthodique de l'œuvre de l'Organisation. Tentons-le cependant en prenant pour plan celui que nous avons développé lors de notre examen de ses divers domaines d'activité [1], c'est-à-dire :

Titre Premier. — *L'Œuvre législative et réglementaire.* — Un premier chapitre traitera l'œuvre accomplie dans le développement et la codification du droit international des communications. La simplification des formalités administratives et l'unification des règlements applicables aux communications feront l'objet du chapitre II.

Titre II. — *La Collaboration à l'Œuvre générale de la Société.* — Nous verrons dans le premier

(1) Cf. *supra*, p. 89.

chapitre la contribution de l'Organisation à l'œuvre de réorganisation économique et dans le chapitre II l'examen par l'Organisation des aspects techniques des problèmes politiques soumis à la Société.

Titre III. — *Règlement des différends relatifs aux communications et au transit.*

TITRE I

L'Œuvre Législative et Réglementaire

CHAPITRE PREMIER

Développement et Codification du Droit International des Communications

A mesure que la coopération entre les Nations devient de plus en plus étroite, le besoin de codifier les règles régissant leurs relations dans un domaine ou dans un autre se présente avec une force croissante. Il est évident qu'il ne s'agit nullement de couvrir le champ entier et de faire un Code unique des lois internationales. Une telle tentative mènerait à un échec certain. Le développement du Droit international doit se poursuivre organiquement. Il convient de chercher quels sont les problèmes internationaux suffisamment mûrs pour se prêter favorablement à un règlement conventionnel. Dans son domaine, l'Organisation des Communications et du Transit a dû suivre ces principes.

Avant d'entrer dans le détail de l'œuvre de l'Organisation dans ce domaine, précisons les caractères

généraux des conventions ainsi que les principes et les dispositions des Statuts conclus sous ses auspices [1].

I. — Caractères généraux des Conventions.

Les conventions conclues sous les auspices de l'Organisation ont la forme d'un instrument diplomatique assez court contenant les dispositions sur la mise en vigueur de la convention. Il est suivi d'un statut, déclaré partie intégrante de la convention, comprenant les dispositions techniques.

Les conventions n'entrent en vigueur qu'après ratification par trois ou cinq Etats suivant les cas. Elles peuvent être dénoncées après un délai de cinq ans. La dénonciation prend effet un an après sa réception par le Secrétaire général de la Société.

II. — Principes des Statuts.

Ils s'inspirent de deux principes communs : le principe de liberté et le principe d'égalité.

Le principe de la liberté est toujours proclamé mais, comme il faut réserver la souveraineté des Etats, il serait toujours inopérant sans l'adjonction du principe d'égalité. Ce dernier interdit aux Etats des discriminations basées sur la nationalité des parties, le pavillon, la provenance ou la destination des marchandises, etc.

(1) Pour une étude plus complète de ces questions, cf. Ripert, *L'Organisation des Communications et du Transit et la Société des Nations*, Journal de Droit international, Tome 52, 1925, pp. 16 et suivantes.

III. — Dispositions générales des Statuts.

Tous les Statuts contiennent certaines dispositions semblables qui servent à déterminer le cadre des règles posées. En voici les plus importantes :

1° Ils réservent l'application des conventions particulières antérieures en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes posés et permettent pour l'avenir des accords particuliers à la condition que ces accords soient justifiés par des raisons géographiques, économiques ou techniques et qu'ils ne violent pas les règles des Statuts [1];

2° Ils subsistent en temps de guerre dans la mesure où ils sont compatibles avec les droits et les devoirs des Etats belligérants ou neutres [2];

3° Ils ne s'appliquent pas aux bâtiments de guerre, de police ou de contrôle appartenant à l'Etat [3];

4° Chaque Etat a le droit de déroger aux Statuts par des mesures particulières ou générales, « en cas

(1) Exp. art. 10 de la convention sur la liberté du Transit.
Art. 10 et 12 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.
Art. 30 et 37 de la convention sur le régime international des voies ferrées.
Art. 19 et 20 de la convention sur le régime international des ports maritimes.

(2) Exp. art 15 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.
Art. 18 de la convention sur le régime international des ports maritimes.
Art. 8 de la convention sur la liberté du transit.

(3) Exp. art 17 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.
Art. 13 de la convention sur le régime international des ports maritimes.

d'événements graves intéressant la sûreté de l'Etat et les intérêts vitaux du pays » [1];

4° Chaque Etat a le droit d'interdire l'entrée ou le passage, sur son territoire, aux voyageurs dont l'entrée est prohibée ou aux marchandises interdites pour des raisons de sécurité ou de salubrité publique [2];

5° Un Etat contractant peut invoquer valablement contre l'application d'une disposition des Statuts, une situation économique grave résultant de dévastations commises sur son sol pendant la guerre et être, à ce titre, dispensé des obligations résultant de cette disposition [3];

6° Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des Statuts doivent être portés devant la C. P. J. I., après essai de conciliation devant

(1) Exp. art. 17 de la convention sur la liberté du transit.
Art. 19 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.
Art. 29 de la convention sur le régime international des voies ferrées.
Art. 16 de la convention sur le régime international des ports maritimes.

(2) Exp. art. 5 de la convention sur la liberté du transit.
Art. 6 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.
Art. 30 de la convention sur le régime international des voies ferrées.
Art. 17 de la convention sur le régime international des ports maritimes.

(3) Exp. art 12 de la convention sur la liberté du transit.
Art. 21 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.
Art. 34 de la convention sur le régime international des voies ferrées.

l'organe consultatif et technique des communications et du transit [1].

Après cette étude qui nous dispensera de revenir sur les caractères et les principes communs des Statuts, consacrons maintenant quelques sections à l'examen de l'œuvre de l'Organisation dans les divers domaines où s'est manifestée son activité législative.

Section I

LIBERTE DU TRANSIT

Le problème du Transit, contrairement aux autres questions qui peuvent se poser en matière de communications internationales, est visé nommément et expressément dans l'article 23 (*e*) du Pacte. Sans aucun doute, les rédacteurs du Pacte ont estimé que, si aucune des questions de transport n'était à proprement parler indifférente à la collectivité des Nations, le problème du Transit était cependant un de ceux les plus spécifiquement internationaux. En effet, les transports en transit qui traversent un territoire national, mais dont l'origine et la destination se trouvent hors de ce territoire, ne peuvent être entravés ou limités du gré de l'Etat souverain de ce territoire sans qu'il en résulte pour les Etats tiers un dom-

(1) Exp. art. 13 de la Convention sur la liberté du transit.

Art. 22 de la convention sur les voies navigables d'intérêt international.

Art. 35 et 36 de la convention sur le régime international des voies ferrées.

Art. 21 et 22 de la convention sur le régime international des ports maritimes.

mage inadmissible. L'effet de ce dommage, par les représailles qu'il peut susciter, se répercute bien au delà même des Etats qui paraissent d'abord intéressés et contribue gravement, par la gêne matérielle et l'état d'esprit qu'il engendre, à troubler la paix du monde.

Convention et Statut sur la liberté du Transit [1] : Première Conférence générale des Communications et du Transit (Barcelone, 10 mars-20 avril 1921)

La Conférence prit pour base de ses travaux le projet [2] élaboré sur ce sujet par la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit à la demande du Conseil. Après un mois de travail, la Conférence adopta, le 14 avril, la Convention et le Statut sur la liberté du Transit [3].

La convention et le statut ont pour objet d'empêcher l'interruption du transit. Ils stipulent, sous

(1) Ont adhéré définitivement à la Convention et au Statut : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Empire britannique (y compris Terre-Neuve, les Etats Malais fédérés et non fédérés et la Palestine), Nouvelle Zélande, Inde, Bulgarie, Chili, Danemark, Dantzig, Espagne, Esthonie, Finlande, France (y compris Syrie et Liban), Grèce, Hongrie, Irak, Iran, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas (y compris les Indes Néerlandaises), Pologne, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Bolivie, Chine, Guatemala, Lithuanie, Panama, Pérou, Portugal, Uruguay.

Cette Convention est entrée en vigueur le 31 octobre 1922, quatre-vingt-dix jours après ratification par cinq Puissances.

(2) Cf. Livre Vert, p. 1 et suivantes.

(3) Pour le texte, cf. Comptes rendus et textes de la première Conférence générale relatifs à la Convention et au Statut sur la liberté du transit.

certaines réserves, que les Etats sont obligés, indépendamment de tous traités de commerce, de toutes négociations particulières, d'assurer sur leurs territoires la liberté du transit [1]. Comme l'a dit M. Robert Haas, « les transports en transit sont par là mis au bénéfice d'une sorte d'immunité, de garantie internationale, et ne sont pas laissés au libre jeu des négociations commerciales et des rivalités politiques ».

Passons brièvement en revue les traits essentiels du Statut.

I. — Champ d'application du régime.

Les règles édictées ne s'appliquent pas à toutes les catégories possibles de transit mais seulement au transit par voies navigables et par voies ferrées [2] (art. 2 du Statut). Cependant le préambule expose le principe de la liberté du Transit dans sa généralité.

II. — Dispositions principales.

1° La Convention et le Statut ne sanctionnent que la liberté d'utilisation des voies de transit, comme l'indique l'expression « sur les voies en service appropriées au transit international » (art. 2 du Statut), c'est-à-dire que ne peuvent être exigés en vertu de la convention ni la construction ni l'aménagement de voies nouvelles;

(1) Les Etats gardent le droit d'administrer comme il leur plaît les voies de transit, dans la limite compatible avec les obligations de la Convention (art. 4 du Statut).

(2) La Conférence a estimé qu'en ce qui concerne le transit par route, les difficultés financières étaient trop grandes pour arriver à un accord; quant au transit aérien, elle a pensé que la Convention internationale sur la navigation aérienne à ce moment en préparation, était plus indiquée.

2° Le Statut apporte une restriction au pouvoir de taxation des Etats dans son article 3 : les transports en transit ne sont soumis à aucuns droits ou taxes supplémentaires mais seulement à ceux affectés exclusivement à couvrir les frais de surveillance et d'administration qu'imposerait ce transit;

3° Enfin, dans le but de favoriser l'application générale de la convention et obtenant l'adhésion des pays non signataires, la Conférence a inséré dans le Statut (art. 2 et 4) le principe de la réciprocité.

Section II

DOMAINE MARITIME

§ I

Recommandations relatives aux Ports soumis à un régime international : Première Conférence générale des Communications et du Transit (Barcelone, 16 avril 1921)

Invitée par le Conseil de la S. D. N. le 13 février 1920 à préparer plusieurs projets de conventions internationales dont un sur les Ports, la Commission pour l'étude de la Liberté des Communications et du Transit ne crut pas pouvoir présenter dans ce domaine un projet de convention à la Conférence de Barcelone, mais seulement un projet de Statut-type de certains ports qui pouvait être adopté sous forme de Recommandations. Une Convention géné-

rale sur les ports, c'est-à-dire s'appliquant à tous les ports nationaux, lui avait paru en effet risquer de soulever des problèmes dont la solution internationale ne paraissait pas urgente ou nécessaire [1].

Si, de plus, ces recommandations se bornaient à réglementer le régime des ports considérés comme internationaux, il resterait à caractériser ces derniers. On le pouvait soit par une énumération géographique, soit par une définition générale. Le premier moyen eut amené des discussions interminables entre Etats; quant au second, il était impossible de trouver un critère satisfaisant : ni l'importance du trafic, ni le caractère de débouché normal de pays enclavé, ni l'importance relative des intérêts nationaux et étrangers dans le trafic du port ou de son exploitation n'étaient susceptibles de donner les éléments d'une définition précise. Aussi, de l'avis de la Commission, ces Recommandations devaient-elles s'appliquer seulement aux ports qui seraient placés sous l'autorité de la S. D. N. ainsi qu'à ceux qui, par des actes particuliers, seraient soumis à un régime international.

La Conférence de Barcelone sanctionna ce point de vue quand, après une étude préparatoire par une sous-commission, elle adopta, le 16 avril 1921, les Recommandations relatives aux Ports soumis à un régime international [2].

Le texte adopté assurait dans les ports internationaux la liberté d'utilisation du port sur un pied de parfaite égalité des pavillons de toutes les Nations

(1) Cf. Livre Vert, pp. 94 et suivantes.

(2) Par 34 voix contre 1 (Pologne) et 1 abstention (Etat serbe, croate et slovène).

sans méconnaître les inévitables restrictions relatives aux douanes, à la police, à la santé publique, à l'émigration ou à l'immigration, à l'importation ou à l'exportation de marchandises prohibées. Il empêchait toute mesure fiscale tendant, en défavorisant le port international par rapport à des ports nationaux concurrents, à entraver indirectement la liberté d'utilisation de ce port (art. 1). Enfin il obligeait l'Etat sous la souveraineté ou l'autorité duquel le port se trouvait à faciliter son utilisation (art. 3) et à ne pas y nuire par d'autres travaux (art. 4).

Ces Recommandations constituaient déjà un progrès, mais l'Organisation des Communications et du Transit ne borna pas là ses travaux et vit, deux ans plus tard, ses efforts couronnés de succès.

§ II

Convention et Statut sur le régime international des Ports maritimes[1] : Deuxième Conférence générale des Communications et du Transit (Genève, 15 novembre-9 décembre 1923)

Sur la demande de la Conférence de Gênes (1922) et de plusieurs gouvernements, la Commission consul-

(1) Ont adhéré définitivement à la Convention et au Statut sur le régime international des ports maritimes : Allemagne, Autriche, Belgique, Empire britannique (y compris Terre-Neuve, Rhodésie du Sud, Bahamas, Barbade, Bermudes, Guyane et Honduras britanniques, Iles Salomon, Brunei, Ceylan, Chypre, Iles Falkland, Etats Malais fédérés et non fédérés, Fidji, Gambie, Gibraltar, Iles Gilbert et Ellice, Côte de l'Or, Grenade, Hong-Kong, Jamaïque, Kénia, Iles-sous-le-Vent,

tative et technique poursuivit ses études dans ce domaine et put soumettre un projet de convention à la 2e Conférence générale. Ce projet fut étudié et remanié par la Commission des Ports de la Conférence [1] avec la collaboration d'experts de diverses Commissions fluviales et de la Chambre de Commerce internationale. Le 9 décembre 1923, la Conférence adopta à l'unanimité la Convention et le Statut sur le régime international des Ports maritimes [2].

Voyons ses traits principaux [3].

I. — Définition des Ports soumis au Régime.

« Sont considérés comme ports maritimes, au sens du présent Statut, les ports fréquentés *normalement* par les navires de mer et servant au *commerce extérieur* (art. 1 du Statut). »

II. — Les Principes.

Le Statut de 1923 ajoute à la notion d'égalité de traitement qui constituait le thème essentiel de

---

Ile Maurice, Nigeria, Palestine, Sainte-Hélène, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Iles Seychelles, Sierra Léone, Somaliland, Straits Settlements, Tanganyika, Iles Tonga, Trinité et Tobago, Zanzibar, Malte), Australie, Nouvelle-Zélande, Inde, Danemark, Esthonie, France, Grèce, Hongrie, Irak, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas (y compris : Indes néerlandaises, Surinam et Curaçao), Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Brésil, Bulgarie, Chili, Espagne, Lithuanie, Panama, Salvador, Uruguay.

La Convention et le Protocole de signature sont entrés en vigueur le 26 juillet 1926.

(1) Président, M. Fernandez y Medina (Uruguay); rapporteur à la Conférence, M. Sugimura (Japon).

(2) Cf. doc. C. 29. M. 15. 1924. VIII.

Lire Jean Hostie, *La Convention générale des ports maritimes*, dans la Revue de Droit international et de Législation comparée 1924 (p. 680) et 1925 (p. 115).

(3) Pour une étude détaillée, cf. Gidel, *Le Droit international public de la Mer*. Recueil Sirey, Paris. Tome II, pp. 16 et suiv.

l'article 9 du Statut de 1921 sur les voies navigables d'intérêt international, dont il est issu, une autre idée fondamentale, celle de la liberté d'accès. Cependant, il ne formule pas comme un principe du droit international existant l'obligation d'ouverture des ports, ou, tout au moins, ne l'a-t-il formulé que dans des limites très précises qui sont :

a) La liberté d'accès ne joue qu'entre Etats contractants;

b) Elle n'est imposée que sous condition de réciprocité;

c) Les Etats ont toute liberté d'exclure tel ou tel port de ce régime.

L'égalité de traitement s'applique à la « complète jouissance des commodités que l'Etat riverain accorde à la navigation et aux opérations commerciales pour les navires, leurs marchandises et leurs passagers. » (Art. 2 (1) du Statut).

Cette égalité de traitement doit s'étendre aux « facilités de toutes sortes telles que : attribution de places à quai, facilités de chargement et de déchargement, ainsi qu'aux droits et taxes de toutes natures perçus au nom ou pour le compte du gouvernement, des autorités publiques, des concessionnaires ou établissements de toutes sortes ». (Art. 2 du Statut).

III. — Restrictions.

a) *Le Cabotage maritime.*

Le cabotage maritime n'est pas visé par la convention (art. 4).

b) Concession d'avantages particuliers.

Lorsque, par accord, un Etat contractant accorde certains avantages dans une zone définie de l'un de ses ports maritimes à un autre Etat en vue de faciliter le transit à destination ou en provenance de cet Etat, aucun autre Etat ne pourra se prévaloir de ces avantages, mais l'Etat jouissant de ces avantages devra se conformer aux dispositions du présent Statut pour le traitement des navires faisant le commerce avec lui (art. 15).

Enfin, en ce qui concerne les colonies, possessions d'outre-mer, protectorats et territoires d'outre-mer placés sous l'autorité ou la souveraineté des Etats contractants, la Conférence a émis le vœu que ceux-ci assurent un traitement équitable aux navires des co-contractants en maintenant les facilités qui leur étaient déjà accordées dans les grands ports des colonies ouverts au trafic international .

Section III

DOMAINE FLUVIAL

Convention et Statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international : Première Conférence générale des Communications et du Transit (Barcelone, 10 mars-20 avril 1921)

Après une étude basée sur le projet élaboré par la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit, la Conférence de Barcelone

put adopter la Convention et le Statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international[1].

Cette Convention, bien qu'étroitement liée, elle aussi, à l'article 23 (*e*) du Pacte, s'insère dans une tradition déjà nettement établie.

Le Congrès de Vienne, dans les articles 108 à 116 de son Acte final [2], avait fixé les principes qui, à

---

(1) Ont adhéré définitivement à la Convention et au Statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international : Albanie, Autriche, Empire britannique (y compris les Etats malais fédérés, les Etats malais non fédérés et la Palestine), Nouvelle-Zélande, Inde, Bulgarie, Chili, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Roumanie, Siam, Suède, Tchécoslovaquie, Turquie.

Signatures non encore suivies de ratification : Belgique, Bolivie, Chine, Colombie, Espagne, Esthonie, Guatémala, Lithuanie, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Uruguay.

Cette Convention est entrée en vigueur le 31 octobre 1922, quatre-vingt-dix jours après ratification par cinq Puissances.

Ont adhéré définitivement au Protocole additionnel à la Convention précitée : Albanie, Autriche, Empire britannique (y compris Terre-Neuve, Tanganyika, Bahams, Barbade, Guyane britannique, Jamaïque, Iles-sous-le-Vent, Trinité et Tobago, Iles du Vent, Gibraltar, Malte, Chypre, Gambie, Sierra-Léone, Nigéria, Côte de l'Or, Kénia, Ouganda, Zanzibar, Sainte-Hélène, Ceylan, Maurice, Seychelles, Hong-Kong, Straits Settlements, Fidji, Iles Salomon britanniques, Iles Tonga, Etats malais fédérés et non fédérés, Palestine, Bermudes), Nouvelle-Zélande, Inde, Chili, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Norvège, Roumanie, Siam, Suède, Tchécoslovaquie, Turquie.

Signatures non encore suivies de ratification : Belgique, Espagne, Pérou, Portugal.

Pour le texte cf. comptes rendus et textes relatifs à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international.

(2) La règle fondamentale formulée par l'article 109 porte que la navigation sur les fleuves internationaux sera entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne. Cette rédaction du baron de Humboldt avait pour but de tirer plus tard parti de l'équivoque créée. Les Etats rhénans en profitèrent, en effet, pour se réserver, en ce qui concerne la navigation sur le Rhin, certains privilèges refusés aux non-riverains. La rédaction proposée par Lord Clancarty prévoyait la liberté sous le rapport du commerce et sous le rapport de la navigation.

travers le XIXe siècle, se sont développés et ont donné naissance à des accords internationaux qui ont déterminé le régime de la navigation de l'Elbe (1821), du Rhin (Convention de Maxence, 1831, et de Mannheim, 1868), du Danube (Traité de Paris, 1856, de Berlin, 1878, et de Londres, 1883), etc... Ces principes ont, plus récemment, inspiré les stipulations des traités de paix régissant les fleuves internationaux de l'Europe Centrale : Elbe, Oder, Niémen.

La Convention de Barcelone reprend en partie ces principes [1].

I. — Champ d'application du Régime de 1921.

1° *Les voies d'eau.*

L'Acte de Vienne limitait l'application du régime international aux rivières, c'est-à-dire aux cours d'eau naturels qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent plusieurs Etats. Reprenant cette idée, l'article 1 du Statut de 1921 énonce : « Le régime international s'applique de plein droit à toute partie naturellement navigable vers et depuis la mer, d'une voie d'eau [2] qui sépare ou traverse différents Etats ».

(1) Voir Maurice Bourquin, *L'Organisation internationale des voies de communication.* Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1924, IV, p. 163-207. Lire aussi Jean Hostie, *Note sur le Statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international,* dans la Revue de Droit international et de Législation comparée, 1921, p. 532, et *Les voies d'eau internationales,* « *Europe Nouvelle* », juillet 1927, p. 994.

(2) A l'appellation de « fleuve international », le Statut de Barcelone substitue celle de « voie d'eau d'intérêt international » pour souligner le fait que l'institution d'un régime

Mais il ajoute que le régime s'appliquera également aux voies d'eau ou parties de voies d'eau « naturelles ou artificielles » qui seraient désignées expressément comme devant être soumises au régime de la Convention, soit dans des actes unilatéraux des Etats intéressés, soit dans des accords comportant leur consentement.

Le Statut va plus loin, M. Bourquin [1] le montre clairement : « Pour décider qu'un fleuve est soumis au régime international, il ne suffit pas de considérer son fractionnement politique, il faut encore se préoccuper de son utilisation économique. Tout en confirmant la formule traditionnelle de Vienne, la Convention de Barcelone a complété cette formule en y introduisant une notion en honneur dans la pratique américaine : la notion de la principale fonction écoomique. Cette notion amène une exception et une extension à la formule du critère politique :

a) *Exception :*

Le régime ne s'appliquera pas, comme le dit l'article 1, aux fleuves internationaux où les intérêts de la navigation n'ont que faire alors que d'autres intérêts y sont prépondérants (flottage de bois, irrigation, exploitation des forces hydrauliques, etc.).

b) *Extension :*

L'article 1 considère également comme soumis de plein droit au régime international :

international n'enlève pas au fleuve son caractère national au point de vue de la Souveraineté. Mais on a voulu adapter aussi l'appellation à la conception plus souple et plus large qui permet au régime international de s'appliquer à une eau douée de courant ou non, exp. à un lac.

(1) Cf., *op. cit.*, pp. 179 et suivantes.

1° Les parties de voies d'eau naturellement navigables vers et depuis la mer qui ne rentrent pas dans la définition générale, mais qui « relient » à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui, elle, sépare ou traverse différents Etats;

2° Les canaux latéraux établis en vue de suppléer aux imperfections d'une voie d'eau d'intérêt international (c'est le seul cas où, d'après le Statut de Barcelone, une voie d'eau artificielle est soumise de plein droit au régime international). »

Les voies d'eau qui échappent encore au régime de la Convention ne sont cependant pas soumises au pouvoir discrétionnaire des Etats. Elles sont sous le régime de la Convention sur la liberté du Transit en tant que voie de transit. De plus, le Statut sur les voies navigables est suivi d'un Protocole additionnel [1] facultatif qui permet aux Etats, moyennant réciprocité, d'appliquer le régime international à leurs voies navigables ou à une partie d'entre elles qui ne sont pas considérées comme d'intérêt international.

II. — Contenu du Régime de 1921.

a) Les principes du Statut.

Le principe essentiel est celui de la « liberté de la navigation », c'est-à-dire de la liberté d'utilisation des fleuves (art. 3 du Statut). Comme dans toutes les conventions, ce principe est renforcé par celui de l' « égalité de traitement » prohibant toutes discri-

(1) Ce Protocole a remplacé l'alinéa 2 du projet du Livre Vert (p. 58 et suivantes) qui préconisait l'application du régime à toutes les voies, nationales comme internationales.

minations basées sur le pavillon, les marchandises, etc...

Ici aussi, enfin, est proclamé le principe de la réciprocité dans le but d'obtenir l'adhésion des non-signataires.

b) Restriction au pouvoir de taxation des Etats riverains.

La perception des droits fut autrefois abusive. Suivant les principes énoncés dans les traités de paix, l'article 7 du Statut interdit toutes redevances autres que celles ayant le caractère de « rétributions » destinées à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien de la navigabilité ou d'amélioration de la voie navigable. Ces redevances devront, de plus, être publiées pour éviter toute fraude (art. 7 du Statut).

II. — Obligations des riverains.

Contrairement au Congrès de Vienne, le Statut de Barcelone donne des obligations très précises aux riverains :

a) Obligation de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de porter atteinte à la navigabilité;

b) Prise entièrement à charge de certains travaux élémentaires (enlèvement d'épaves, etc.);

c) Exécution des travaux d'entretien sur leur partie de fleuve, avec droit de demander aux co-riverains une participation équitable;

d) Exécution des travaux d'amélioration sur leur partie de fleuve si un autre riverain le demande en s'engageant à supporter tous les frais.

La Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international, rassemblant en un système général les perfectionnements du XIXe siècle et l'enrichissant d'apports nouveaux, marque sans conteste, comme le remarque M. Bourquin, une étape dans l'histoire du droit fluvial.

Section IV

DOMAINE FERROVIAIRE

§ 1

Recommandations sur le régime international des voies ferrées : Première Conférence générale des Communications et du Transit (Barcelone, 10 mars-20 avril 1921)

La Commission d'étude pour la liberté des Communications et du Transit soumit à cette Conférence un projet sur le régime international des voies ferrées [1]. Elle y posait les premières bases de l'action future de l'Organisation des Communications et du Transit dans ce domaine et y introduisait les éléments d'un droit spécial nouveau à constituer par l'accord progressif des Etats et l'unification, lente peut-être, mais certaine et éminemment désirable, de leurs ententes particulières. Cette unification constituerait peu à peu le Code international des transports par

(1) Cf. Livre Vert, pp. 86 et suivantes.

voies ferrées. La Commission n'avait pas jugé possible d'aller plus loin, estimant prématuré et peut-être illusoire de codifier sous un régime universel les obligations des Etats devant la diversité trop grande des conditions techniques d'exploitation des voies ferrées. Toutefois le projet ne se bornait pas à prévoir de futures conventions, il leur fournissait un cadre en mettant au service des Etats qui les concluraient l'organisation générale qui, sous les auspices de la S. D. N., en facilitera l'élaboration et en surveillera la mise en application. Le projet laissait en vigueur les conventions spéciales existant déjà. Il demandait seulement que les organisations existantes, comme celle prévue par la Convention de Berne du 4 octobre 1890, entretiennent avec la S. D. N. les rapports prévus à l'article 23 du Pacte qui est d'ailleurs compris de manière à ne pas gêner leur fonctionnement intérieur. Enfin, sur un point, le projet de convention fixait des obligations précises : il interdisait les différenciations et « injustes préférences » basées sur la nationalité des voyageurs, l'origine des marchandises, le pavillon transporteur, etc., considérées comme incompatibles avec le principe de l'article 23 (*e*) du Pacte.

Après une étude du projet par une Commission [1], la Conférence, sur la proposition de la délégation française et surtout de M. Sibille, décida, le 14 avril, de faire, non une convention, mais des recommandations. Ces recommandations [2] reprennent les idées du

(1) La Commission des voies ferrées (39 membres) était présidée par Sir Francis Drent, vice-président de la Conférence.

(2) Cf. comptes rendus et textes relatifs aux recommandations sur le régime international des voies ferrées. Première Conférence générale, Barcelone.

projet que nous venons de voir et invitent les Etats à conclure des conventions destinées à faciliter les transports internationaux des voyageurs et des marchandises sur leurs voies ferrées ainsi que l'utilisation réciproque et l'échange de leur matériel roulant.

Enfin, la Conférence, considérant l'importance qu'il y avait à ce qu'une convention sur le régime international des voies ferrées soit conclue dans un délai de deux ans, émettait le vœu qu'une conférence soit réunie en temps utile pour conclure cette convention.

§ II

Convention et Statut sur le régime international des voies ferrées [1] : Deuxième Conférence générale des Communications et du Transit (Genève, 15 novembre-9 décembre 1923)

Suivant le vœu de Barcelone, la Commission consultative et technique prépara un projet de

(1) Ont adhéré définitivement à la Convention et au Statut sur le régime international des voies ferrées : Allemagne, Autriche, Belgique, Empire britannique (y compris : Rhodésie du Sud, Terre-Neuve, Guyane et Honduras britanniques, Etats malais fédérés et non fédérés, Brunéi, Gambie, Côte de l'Or, Hong-Kong, Nigéria, Rhodésie du Nord, Nyassaland, Palestine, Sierra Leone, Straits Settlements, Tanganyika), Nouvelle-Zélande, Inde, Danemark, Espagne, Esthonie, Ethiopie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Dantzig, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Lithuanie, Panama, Portugal, Salvador, Tchécoslovaquie, Uruguay.

La Convention, le Statut et le Protocole de signature sont entrés en vigueur le 23 mars 1926 (art. 6).

convention [1] qui fut soumis à la IIe Conférence générale. Celle-ci nomma une Commission des voies ferrées à la tête de laquelle était encore placé Sir Francis Drent. Le résultat des travaux de cette Commission fut l'adoption par la Conférence [2], le 4 décembre, de la convention sur le régime international des voies ferrées [3].

Contenu de la Convention [4].

Elle contient une « réglementation sommaire et systématique des obligations internationales reconnues en matière de transports internationaux par chemin de fer ». Loin d'avoir pour but de remplacer les conventions particulières existantes, elle vise seulement à faciliter la conclusion de nouveaux accords particuliers en y introduisant des principes communs et des règles uniformes. Son Statut réglemente les échanges internationaux, l'emploi réciproque de matériel roulant, les tarifs, les rapports entre les chemins de fer et leurs usagers, etc...

Les plus importantes de ces dispositions sont sans doute contenues dans les chapitres 3 et 4 du Statut :

Dans le chapitre III, la convention stipule que les Etats contractants faciliteront dans toute la mesure du possible les transports des voyageurs et de leurs marchandises sur la base d'un contrat unique cou-

(1) Cf. doc. C. 376. M. 169. 1923.

(2) Par 33 voix, 6 absents : Bulgarie, Colombie, Lettonie, Portugal et Turquie.

(3) Cf. doc. C. 28. M. 14. 1924. VIII.

(4) Pour une étude détaillée, cf. Raikovitch (Slanko), *Le régime international des voies ferrées et la S. D. N.* Thèse, Paris, 1925. Lire aussi Politis, *La simplification du régime des passeports, « Europe Nouvelle »*, 30 juillet 1927, p. 1.002.

vrant la totalité du parcours. A défaut de contrat unique, des facilités raisonnables seront accordées dans l'exécution, sur la base de contrats successifs, des transports s'étendant sur les voies ferrées de deux ou plusieurs Etats contractants.

Le chapitre IV prévoit la nécessité de laisser aux tarifs la souplesse indispensable pour leur permettre de s'adapter aux besoins complexes du commerce des Etats contractants. Ceux-ci conserveront intacte leur liberté de tarification, pourvu que cette liberté ne s'exerce pas au détriment du trafic international ou seulement d'un ou de plusieurs Etats.

Section V

QUESTIONS ELECTRIQUES

§ 1

Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats [1] : Deuxième Conférence générale des Communications et du Transit (Genève, 15 novembre-9 décembre 1923)

Le 3 avril 1921, la Conférence de Barcelone, dans son vœu n° 5, demandait que cette question soit mise

(1) Ont adhéré définitivement à la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats : Autriche, Empire britannique (y compris Terre-Neuve, Rhodésie du Sud, Guyane et Honduras britanniques, Brunéi, Etats malais fédérés et non fédérés, Gambie, Côte de l'Or,

à l'étude. Les discussions qui s'engagèrent dès 1922 au sein de la Commission consultative et technique montrèrent toute l'importance d'une entente internationale pour l'utilisation et la cession des forces hydrauliques [1]. En conséquence, pourquoi des nations limitrophes ne se mettraient-elles pas d'accord sous les auspices de la S. D. N.? Il fallait en effet une autorité supérieure pour trancher les différends pouvant surgir, même dans le cas de populations unies par d'étroits liens politiques et économiques [2]. Comprenant que la S. D. N. avait là l'occasion d'accomplir une œuvre qui rentrait dans sa compétence et qui tendait à établir une liaison toujours plus étroite entre les peuples, surtout entre ceux qui venaient d'être séparés par de nouvelles frontières qui modifiaient considérablement les conditions d'exécution d'anciens projets d'utilisation des eaux, la Commission constitua une sous-commission des questions

---

Hong-Kong, Kénia, Nigéria, Rhodésie du Nord, Nyassaland, Palestine, Sierra-Leone, Straits Settlements, Tanganyika, Ouganda), Nouvelle-Zélande, Danemark, Dantzig, Grèce, Hongrie, Irak, Panama, Siam.

Signatures non encore suivies de ratification : Belgique, Bulgarie, Chili, France, Italie, Lithuanie, Pologne, Uruguay, Yougoslavie.

La Convention et le Protocole de signature sont entrés en vigueur le 30 juin 1925.

(1) Exp. la coopération Italie-Suisse-France : aide apportée à l'Italie par les usines françaises de Nancy et de Vencey au moment de la grande sécheresse en Haute-Silésie (1921). L'énergie hydraulique est un facteur important dans l'économie des transports par voie ferrée. Ceci milite donc en faveur d'une entente internationale. Cf. procès-verbaux de la Commission, doc. C. 212. M. 116. 1922. VIII.

(2) La loi fédérale suisse entrée en vigueur le 1er janvier 1918 établissait la haute surveillance de la Confédération sur l'utilisation des forces hydrauliques du pays.

électriques. La Commission soumit le projet [1] de cette dernière à la IIe Conférence générale en 1923. La Commission des questions électriques de la Conférence [2] modifia légèrement ce projet, et le nouveau texte fut adopté le 8 décembre par la conférence sous le nom de convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats [3].

En respectant le droit pour chaque Etat de faire tous les aménagements qu'il désire (art. 1), la convention édicte que pour tout aménagement qui comportera une étude internationale, les Etats se prêteront à une étude en commun de la situation (art. 2, 3, 4 et 5).

---

(1) Cf doc. C. 378. M. 171. 1923. Ce projet forme, avec le projet de convention sur le transport en transit de l'énergie électrique soumis à la même Conférence par la Commission consultative et technique, le Livre Vert qu'il ne faut pas confondre avec le Livre Vert constitué par tous les projets soumis à la première Conférence générale de Barcelone par la Commission pour l'étude de la liberté des Communications et du Transit.

(2) Cette Commission était présidée par M. Holck-Colding (Danemark); rapporteur à la Conférence, M. Genissieu (France).

(3) Pour le texte de la Convention, cf. doc. C. 30. M. 16. 1924. VIII.

§ II

Convention relative au transport en transit de l'énergie électrique [1] : Deuxième Conférence générale (Genève, 15 novembre-9 décembre 1923)

En étudiant la Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats, nous avons vu toute l'importance d'un accord international sur ces questions. Le problème de la distribution de l'énergie électrique est un problème international par excellence et il est de l'intérêt des Etats de faciliter la circulation de cette richesse comme de toutes les autres.

La sous-commission des questions électriques de la Commission consultative soumit un projet de convention sur le transport en transit de l'énergie électrique à la IIe Conférence générale, en même temps qu'elle lui soumettait un projet sur l'aménagement des forces hydrauliques.

---

(1) Ont adhéré définitivement à la Convention relative au transport en transit de l'énergie électrique : Autriche, Empire britannique (y compris : Terre-Neuve, Rhodésie du Sud, Guyane et Honduras britanniques, Brunéi, Etats malais fédérés et non fédérés, Gambie, Côte de l'Or, Hong-Kong, Kénia, Nigéria, Rhodésie du Nord, Nyassaland, Palestine, Sierra-Leone, Straits Settlements, Tanganyika, Ouganda), Nouvelle-Zélande, Danemark, Dantzig, Espagne, Grèce, Irak, Panama, Tchécoslovaquie.

Signatures non encore suivies de ratification : Belgique, Bulgarie, Chili, France, Hongrie, Italie, Lithuanie, Pologne, Uruguay, Yougoslavie.

La Convention et le Protocole de signature sont entrés en vigueur le 26 juillet 1926.

Après une étude par sa Commission spéciale, la Conférence adopta, le 8 décembre, en même temps que l'autre convention précitée, la Convention relative au transport en transit de l'énergie électrique [1].

Après avoir défini le transit de l'énergie électrique (art. 2), la convention établit l'obligation pour l'Etat sollicité de négocier sauf en cas de préjudice grave pour son économie ou sa sûreté nationale (art. 1). Ce transport en transit s'effectuera sans droits ou taxes spéciaux (art. 6) mais n'obligera pas les Etats à exproprier ou à établir des servitudes (art. 8).

(1) Cf. doc. C. 30. M. 16, 1924. VIII.

CHAPITRE II

Simplification des Formalités Administratives et Unification des Règlements applicables aux Communications

SECTION I

DOMAINE MARITIME

§ I

Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime : Première Conférence générale (Barcelone, 10 mars-20 avril 1921)

La Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit soumit un projet sur ce

sujet à la Conférence de Barcelone [1]. Cette question avait déjà fait l'objet de divers traités « inter partes » conclus par des Etats enclavés qui avaient reconnu à ces derniers le droit au cabotage qui implique le port du pavillon [2]. Les traités de paix [3] ont jugé néanmoins utile de consacrer ce droit au pavillon en faveur des navires de mer des Etats sans littoral maritime en le subordonnant à la formalité de l'enregistrement de ces navires « en un lieu unique déterminé » situé sur le territoire de l'Etat enclavé, « ce lieu constituant pour ces navires le port d'enregistrement ».

Aussi la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit accueillit-elle avec faveur la proposition de la délégation suisse tendant à mettre fin à la situation anormale résultant de l'application de l'article 225 du Traité de Saint-Germain; en effet, un Etat enclavé qui ne serait pas Membre de la S. D. N. mais signataire de ce Traité jouirait d'un droit non reconnu à des Etats enclavés Membres de la Société.

La Commission des voies navigables de la Conférence de Barcelone, après avoir voté à l'unanimité le principe juridique du projet, a jugé que sous la forme d'une déclaration internationale d'une durée

(1) Le projet (Livre Vert, III *bis*) était la reproduction d'un texte qui avait été adopté à Paris et accepté par l'Allemagne au moment de la constitution de la Tchécoslovaquie.

(2) Notamment en Amérique du Sud, ex. : entre l'Uruguay et la Bolivie. Sur le Rhin, la Suisse jouit depuis longtemps du droit au pavillon dont elle fait le même usage dans les eaux maritimes.

(3) Traité de Saint-Germain-en-Laye (art. 225).

permanente elle donnerait plus de force à ce principe.

Le 19 avril, la Conférence, suivant l'avis de sa Commission, adopta par 34 voix la Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime [1] quand les navires de ceux-ci sont enregistrés en un lieu unique situé sur leurs territoires et constituant pour ces navires le port d'enregistrement.

§ II

Balisage et Eclairage des Côtes : Conférence sur le Balisage et l'Eclairage des Côtes (Lisbonne, 6-23 octobre 1930)

Constitué très tôt par la Commission consultative et technique, un Comité technique étudia ces questions en s'inspirant des réponses à un questionnaire adressé par lui en 1927 aux organisations officielles

(1) Cf. Conf. de Barcelone : comptes rendus et textes relatifs à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international et à la déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime.

Ont adhéré définitivement à la Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Empire britannique (y compris Terre-Neuve), Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Union Sud-Africaine, Inde, Bulgarie, Chili, Danemark, Dantzig, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irak, Italie, Japon, Lettonie, Mexique, Norvège, Pays-Bas (y compris : Indes Néerlandaises, Surinam et Curaçao), Pologne, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, U. R. S. S., Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Bolivie, Chine, Guatémala, Iran, Lithuanie, Panama, Pérou, Portugal, Uruguay.

des officiers de la marine marchande et des gens de mer. Sur la demande de la Commission, après communication du rapport de son Comité [1], le Conseil convoqua à Lisbonne la Conférence pour le Balisage et l'Eclairage des Côtes. Cette Conférence se tint à Lisbonne du 6 au 23 octobre 1930 sous la présidence de S. E. le Vice-Amiral Ernesto de Vasconcellos (Portugal), groupant trente-cinq pays dont trois non Membres de la Société : le Brésil, les Etats-Unis d'Amérique et Monaco. De nombreuses organisations compétentes participèrent aux travaux à titre consultatif : Association internationale des officiers de la Marine Marchande, Bureau hydrographique international, Conférence internationale des armateurs, etc. Après un travail préparatoire au sein de trois Commissions [2], la Conférence adopta deux accords [3] :

a) Accord relatif aux signaux maritimes [4];

---

(1) Cf. doc. C. 59. M. 34. 1929. VIII.

(2) Commission du balisage : président M. P. Van Braam Van Vloten (Pas-Bays).

Commission des phares : président, M. Putnam (U.S.A.).

Commission des signaux de ports et côtiers : président, M. Erik Hâag (Norvège).

(3) Acte final de la Conférence : cf. doc. C. 634. M. 253. 1930. VIII.

(4) Adhésions définitives à l'Accord relatif aux signaux maritimes : Belgique, Brésil, Chine, Dantzig, Espagne, Finlande, France (la France l'a ratifié aussi pour : Afrique Occidentale française, Afrique Equatoriale française, Togo, Cameroun, Madagascar. Etablissements français dans l'Inde, l'Indochine, Réunion. Côte française des Somalis. Nouvelle-Calédonie. Océanie, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon), Grèce, Lettonie, Maroc, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Tunisie, Turquie, U. R. S. S., Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Union Sud-Africaine, Allemagne, Cuba, Esthonie, Suède.

Conformément à son article 5, l'Accord est entré en vigueur le 22 novembre 1931, le quatre-vingt-dixième jour après l'acceptation définitive par cinq Gouvernements.

b) Accord sur les bateaux-feux gardés se trouvant hors leur poste normal [1];

Et des recommandations sur les caractères des phares et radiophares.

La Conférence ajourna le projet de règlement partiel de balisage qui lui était soumis, mais adopta une résolution sur la poursuite des travaux en cette matière; en conséquence, la Commission consultative et technique poursuivit ses études par une Sous-Commission et put, dès 1933, adresser aux Etats parties à la Conférence de 1930 un rapport établissant un projet d'accord et de règlement relatifs à un système uniforme de balisage latéral et cardinal établis en tenant compte des intérêts spéciaux des navigateurs. Un Comité d'experts de la Commission établit un nouveau projet en tenant compte des réponses obtenues. En résultat, l'Accord relatif à un système uniforme de balisage [2] a été ouvert par le

---

(1) Ont adhéré définitivement à l'Accord sur les bateaux-feux gardés se trouvant hors de leur poste normal : Belgique, Brésil, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Inde, Chine, Danemark, Dantzig, Espagne, Esthonie, Finlande, France (y compris : Afrique Occidentale et Afrique Equatoriale françaises, Togo, Cameroun, Madagascar, Etablissements français dans l'Inde, Indochine, Réunion, Côte française des Somalis, Nouvelle-Calédonie, Océanie, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, Maroc, Tunisie), Grèce, Irak, Lettonie, Monaco, Pays-Bas (y compris les Indes néerlandaises), Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, U. R. S. S., Turquie, Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Allemagne, Cuba.

Conformément à son article 4, l'Accord est entré en vigueur le 21 janvier 1931, le quatre-vingt-dixième jour après l'acceptation définitive de cinq Gouvernements.

(2) Ont adhéré à l'Accord relatif à un système uniforme de balisage maritime : Belgique, Finlande, Lettonie, Royaume Uni. Signatures non encore suivie de ratification : Chine, Esthonie, France, Inde, Maroc, Monaco, Suède, Territoire du

Conseil le 13 mai 1936 à la signature des Etats invités à la Conférence de 1930. Jusqu'à maintenant il a été signé par quatorze pays maritimes et il y a lieu d'espérer qu'après ce succès incontestable les autres pays ne tarderont pas à y adhérer.

§ III

Jaugeage en navigation maritime

Dès 1922, la Commission consultative constatait qu'il était désirable qu'une sorte de code international de la jauge vienne mettre fin aux inconvénients découlant des divergences des systèmes employés et décidait de demander leur avis aux organismes compétents. En 1926, cette réforme était demandée par une résolution de la Conférence internationale des armateurs.

En 1928, le Comité technique pour le jaugeage maritime constitué par le Comité permanent de la navigation maritime adressa à la Commission un rapport [1] sur les différences existant entre les règles applicables en matière de jaugeage et sur l'établissement d'une méthode uniforme de jaugeage. Réuni à Folkestone en juillet 1931, ce Comité technique rédigea son projet de règlement international relatif

Sud-Ouest africain (par l'intermédiaire de l'Union Sud-Africaine), Tunis (Régence de), Turquie, U. R. S. S.

Conformément à son article 5, l'Accord entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra son acceptation définitive par dix Gouvernements.

(1) Cf. doc. C. 138. M. 131. 1928. VIII.

au jaugeage des navires [1]. Ce projet a été communiqué aux gouvernements. Enfin, à sa dernière session [2], en 1937, la Commission consultative a chargé le Comité de rédaction du Comité technique pour le jaugeage maritime de mettre au point un texte définitif en tenant compte des desiderata exprimés par divers gouvernements [3].

Section II

DOMAINE FLUVIAL

§ 1

Convention relative au jaugeage des bateaux de navigation intérieure [1] : Conférence européenne sur le jaugeage des bateaux de navigation intérieure (Paris, 20-27 novembre 1925)

Le jaugeage des bateaux de navigation intérieure étant réglé dans la plupart des pays par actes législatifs, il existait entre les systèmes des différences

(1) Ce projet traite du mesurage et du calcul du volume des espaces qui constituent les divers éléments du tonnage brut, les espaces exemptés et les diverses déductions. Il contient aussi des définitions des mesures de signalement. Pour les détails techniques, cf. doc. C. 176. M. 65. 1931. VIII.

(2) 20ème session, tenue à Genève, 31 août-4 septembre 1937.

(3) La réunion d'une Conférence chargée d'adopter une convention sur cette question, est prévue au budget de 1938.

(4) Ont adhéré définitivement à la Convention relative au jaugeage des bateaux de navigation intérieure : Allemagne, Autriche, Belgique, Empire britannique (pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, Bulgarie, Dantzig, Espagne,

considérables qui obligeaient un batelier arrivant dans un autre pays à faire rejauger son bateau à moins de convention entre les deux pays impliquant reconnaissance réciproque des certificats de jaugeage [1]. La Commission consultative, devant l'importance grandissante de la navigation intérieure, comprit l'intérêt que présenterait l'adoption d'un certificat de jauge international [2]. Dès 1922 elle demanda aux Commissions fluviales quels étaient les principes qui leur paraissaient devoir servir de base à cette unification du certificat de jauge. En 1925, ayant terminé son étude, elle demanda au Conseil la convocation d'une Conférence européenne. Celle-ci se réunit à Paris en novembre 1925, sous la présidence de M. Mahieu [3]. Les travaux préparatoires furent faits par un Comité technique et le 27 novembre la Conférence adopta la convention sur le jaugeage des bateaux de navigation intérieure [4].

La disposition essentielle de la Convention est contenue dans son article 1er qui énonce que les certificats de jauge délivrés par les autorités compétentes

---

France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

Signatures non encore suivies de ratification : Finlande, U. R. S. S.

Conformément à son article 12, la Convention est entrée en vigueur le 1er octobre 1927.

(1) Ex. : la convention entre l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas (Bruxelles, 4 février 1898) qui a été remise en vigueur par le Traité de Versailles (art. 282, n° 14).

(2) La Roumanie, contrairement à la plupart des Etats, ayant la tonne-registre, il y avait eu pour la question de la perception des taxes aux Portes de Fer d'intéressantes discussions au sein de la Commission internationale du Danube.

(3) Pour procès-verbaux de la Conférence, cf. doc. C. 107. M. 50. 1926. VIII.

(4) Cf. doc. C. L. 136, 1926. Annexe.

de l'un des Etats contractants, en vertu des règlements de la convention et de son annexe, sont, « à l'exclusion de tous autres », reconnus par les autorités des autres Etats contractants comme équivalents à ceux que ces Etats délivrent conformément aux mêmes règles.

Dans un vœu, la Conférence demanda à la Commission consultative d'établir un modèle uniforme de certificat de jauge qui serait communiqué à tous les Etats représentés à la Conférence. Cette communication a été faite dès 1927.

§ II

Unification du Droit fluvial : Conférence pour l'unification du Droit fluvial (Genève, 17 novembre-9 décembre 1930) [1]

Cette question a provoqué de nombreuses délibérations depuis le commencement du XX[e] siècle. C'est ainsi que le dixième Congrès international de navigation de Milan (1925) prit une résolution tendant à étendre à l'hypothèque fluviale les études poursuivies par le Comité maritime international d'Anvers pour l'unification législative en matière d'hypothèque maritime. Le Comité provisoire des Communications et du Transit, ainsi que les Commissions fluviales

(1) Lire Niboyet (J. P.), *La première Conférence pour l'unification du Droit fluvial*, Revue de Droit international et de Législation comparée, n° 3, 1931, p. 547-557.

s'en sont occupés [1] et un des membres de la Commission centrale pour la navigation du Rhin reconnaissait, en 1921, que l'Organisation des Communications et du Transit était toute indiquée pour s'attacher à ce problème. Le Comité de Droit privé institué par le Comité permanent de la navigation intérieure de la Commission consultative et technique collabora dès 1926 à ce sujet avec le Comité de Droit privé de la Commission centrale pour la navigation du Rhin. En 1929, la Commission consultative et technique pouvait demander la convocation d'une Conférence européenne pour l'unification du Droit fluvial. Cette Conférence se tint à Genève du 17 novembre au 9 décembre 1930 sous la présidence de M. J. de Ruelle, ministre des Affaires Etrangères de Belgique [2]. Etaient invités les Etats qui avaient participé à la Conférence sur le jaugeage des bateaux de navigation intérieure de Paris (1925). Vingt-et-un Etats furent représentés aux délibérations de la Conférence ainsi que de nombreuses organisations, notamment les Commissions fluviales internationales et l'Institut de Rome pour l'unification de Droit privé.

(1) Ex. l'art. 40 du Statut du Danube du 23 juillet 1921 : « Les Etats signataires s'efforceront d'établir par des conventions séparées, des règles uniformes d'ordre civil, commercial, sanitaire et vétérinaire, relatives à l'exercice de la navigation et aux contrats de transport. »

Ex. encore l'art. 48 de l'Acte de Navigation de l'Elbe, du 22 février 1922.

(2) Pour comptes rendus, cf. doc. Conf. U. D. F./P. V. 1930.

Le travail préparatoire fut fait par trois Commissions [1] qui eurent pour base de leurs discussions les projets élaborés par le Comité pour l'unification du Droit fluvial [2].

Enfin, le 9 décembre, la Conférence adopta trois conventions :

I. — Convention sur l'unification de certaines règles en matière d'abordage dans la navigation intérieure [3].

Cette convention suit, en général, les règles établies par la convention de Bruxelles de 1898, sauf en ce qui concerne les articles 8 et 9 de cette convention. L'article 8 de Bruxelles impose au capitaine qui a causé l'abordage le devoir de prêter assistance au navire abordé. Il est clair qu'il ne le peut sans le concours de l'équipage. Or, en général, il n'y a pas de disposition pénale à cet égard dans les législations européennes en ce qui concerne la navigation inté-

(1) *a*) Première Commission (président S. E. Carlo Rossetti, Italie) : projet de convention sur les mesures administratives propres à attester la nationalité des bateaux de navigation intérieure (droit au pavillon);

b) Deuxième Commission (président M. R. Haab, Suisse) : projet de convention sur certaines matières de Droit fluvial;

c) Troisième Commission (S. E. M. Constantin Contzesco, Roumanie) : projet de convention sur l'unification de certaines règles en matière d'abordage dans la navigation intérieure.

(2) Cf. doc. C. 541. M. 195. 1929. VIII.

(3) Ont adhéré définitivement à la Convention sur l'unification de certaines règles en matière d'abordage dans la navigation intérieure : Portugal.

Signatures non encore suivies de ratification : Allemagne, Autriche, Belgique, Dantzig, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

Conformément à son article 17, la Convention entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après le dépôt de la troisième ratification. (Cf. doc. Conf. U. D. F. 57).)

rieure. Pour qu'on puisse reprendre l'article 8 de Bruxelles et l'article 9 qui en est le complément, il aurait fallu modifier toutes les législations nationales pour un cas qui se présente assez rarement et dont l'importance ne saurait prévaloir contre toutes les difficultés que présenterait la modification de nombreuses législations nationales.

II. — Convention concernant l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, les droits réels sur ces bateaux et autres matières connexes [1].

Elle contient des dispositions juridiques dont l'exposé serait trop long. Notons cependant qu'en ce qui concerne l'immatriculation, l'article 1er contient l'engagement des signataires de tenir des registres publics d'immatriculation répondant aux dispositions de la convention.

III. — Convention sur les mesures administratives propres a attester le droit au pavillon des bateaux de navigation intérieure [2].

Les deux articles essentiels sont :

---

(1) Cf. doc. Conf. U. D. F. 58.

Ont adhéré définitivement à la Convention concernant l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, les droits réels sur ces bateaux et autres matières connexes : néant.

Signatures non encore suivies de ratification : Allemagne, Autriche, Belgique, Dantzig, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

Conformément à son article 53, la Convention entrera en vigueur six mois après le dépôt de la troisième ratification.

(2) Cf. doc. Conf. U. D. F. 59.

Aucun gouvernement n'a encore adhéré à la Convention sur les mesures administratives propres à attester le droit au pavillon des bateaux de navigation intérieure.

Signatures non encore suivies de ratification : Belgique,

a) Art. 1. — Tout bateau de navigation intérieure ne peut avoir droit qu'à un pavillon national;

b) Art. 3. — Tout bateau, pour faire la preuve de son droit au pavillon national, doit être inscrit sur un registre désigné pour servir à cette fin, tenu par l'autorité compétente de l'Etat qui octroie le droit au pavillon.

Il a semblé que cet accord ne pouvait se faire que s'il était clair que la convention n'avait pas pour objet ou pour effet d'attribuer des conséquences juridiques nouvelles à la notion de Nationalité, mais seulement de reconnaître en pratique la Nationalité là où elle a des effets juridiques reconnus.

Enfin, dans son Acte final [1], la Conférence a émis le vœu que soit élaboré le plus tôt possible un accord international sur la saisie conservatoire. De plus, en attendant la conclusion d'une convention sur l'assistance et le sauvetage en navigation intérieure, la Conférence demandait que les législations nationales assurent cette assistance.

France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

Conformément à son article 2, la Convention entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après le dépôt de la troisième ratification.

(1) Cf. doc. Conf. U. D. F. 60.

Cet Acte final a été signé par 17 Etats : Allemagne, Autriche, Belgique, Dantzig, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Danemark, Finlande. Il l'a été aussi par la Commission de Gouvernement du Bassin de la Sarre, l'Institut de Rome pour l'unification du Droit privé et par les Commissions fluviales.

Section III

DOMAINE ROUTIER

§ I

Convention sur l'unification de la signalisation routière [1] : Conférence européenne (Genève, 16-30 mars 1931)

Devant le nombre croissant d'automobilistes étrangers circulant sur le territoire de chaque pays, on a compris depuis longtemps la nécessité d'une signalisation uniforme et facile à interpréter [2], tant dans les villes que sur les routes. Le Comité permanent de la circulation routière demanda en 1930 au Conseil la convocation d'une Conférence européenne sur la circulation routière. En plus de cette question de la signalisation routière, la Conférence avait à son ordre du jour diverses questions que nous allons étudier tout à l'heure : régime fiscal des véhicules automobiles étrangers, arrangement entre autorités douanières pour faciliter l'apurement des triptyques non déchargés ou perdus, régime international des transports automobiles commerciaux.

(1) Seize pays ont adhéré à la Convention sur l'unification de la signalisation routière : Autriche, Espagne, France, Algérie, Hongrie, Italie, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Turquie, U. R. S. S. Six pays l'ont signée mais non encore ratifiée : Allemagne, Belgique, Danemark, Dantzig, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

La Convention est entrée en vigueur le 16 juillet 1934, conformément à son article 2.

(2) Lire Stiévenard, *La circulation automobile a posé de nouveaux problèmes internationaux*, « Europe Nouvelle », 20 août 1927, p. 1106.

La Conférence européenne se tint à Genève du 16 au 30 mars 1931, groupant vingt-cinq pays sous la présidence du Dr Paul Eckardt (Allemagne) [1]. Une Commission de signalisation [2] étudia le projet du Comité permanent et le 30 mars la Conférence adopta la Convention sur l'unification de la signalisation routière [3] établissant les catégories de signaux à adopter.

§ II

Convention sur le régime fiscal des véhicules automobiles étrangers (avec Protocole annexe) : Conférence européenne sur la circulation routière (Genève, 16-30 mars 1931)

Dès 1927 le Comité permanent de la circulation routière travailla dans ce but. Un Comité mixte de ce Comité permanent et du Comité fiscal de la S. D. N., réuni en 1930 à La Haye, adopta un projet de convention qui fut soumis à la Conférence européenne de mars 1931.

Le travail préparatoire fut fait par une Commission spéciale de la Conférence présidée par M. Borduge, Président du Comité fiscal. Le 16 mars 1931 la Conférence adoptait par 21 voix la convention en question.

(1) Pour procès-verbaux de la Conférence, cf. doc. C. 438. M. 185. 1931. VIII.

(2) La Commission était présidée par le Dr Stiévenard, président du Comité permanent de la circulation routière.

(3) Pour le texte, cf. doc. C. 231. M. 99. 1931. VIII.

Convention sur le régime fiscal des véhicules automobiles étrangers [1].

Après avoir adopté la définition des véhicules automobiles (article 1er), la convention établit la déclaration d'exonération de 90 jours (article 1er) et la création d'un carnet fiscal attaché au véhicule (article 3). De plus, dans son Acte final [2], la Conférence a adopté un vœu tendant à l'extension et au perfectionnement du régime fiscal de la convention par le moyen de la législation interne ou par ententes internationales.

---

(1) Cf. doc. C. 232. M. 100. 1931. VIII.

Ont adhéré définitivement à la Convention sur le régime fiscal des véhicules étrangers : Belgique, Grande-Bretagne et Irlande-Nord (la Grande-Bretagne y a aussi adhéré pour : Straits Settlements, Etats malais fédérés et non fédérés, Rhodésie du Sud, Terre-Neuve, Ceylan, Côte de l'Or, Hong-Kong, Jamaïque, Malte, Iles du Vent, Nigéria, Sierra Léone, Palestine à l'exclusion de la Transjordanie), Etat libre d'Irlande, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Turquie, U. R. S. S., Yougoslavie. Signatures non encore suivies de ratification : Ville libre de Dantzig et Tchécoslovaquie.

Cette Convention est entrée en vigueur le 9 mai 1933, conformément à son article 14.

(2) Cf. doc. C. 234. M. 102, 1931. VIII. Cet Acte final a été signé par tous les Etats représentés sauf par l'Autriche, l'Espagne, la Lithuanie et Monaco.

§ III

Arrangement entre autorités douanières pour faciliter l'apurement de triptyques non déchargés ou perdus [1] : Conférence européenne sur la circulation routière (Genève, 16-30 mars 1931)

La conclusion de cet Arrangement avait été mise à l'ordre du jour de la Conférence de 1931 par la Commission consultative et technique qui avait depuis longtemps constaté qu'un arrangement entre les autorités douanières rendrait plus aisé le fonctionnement du triptyque qui offrait déjà tant d'avantages pour le tourisme international. Après une étude par son Comité douanier, présidé par M. Carlos Resinès (Espagne), la Conférence adopta le 28 mars l'Arrangement entre autorités douanières pour faciliter l'apurement des triptyques non déchargés ou perdus [2]. L'Arrangement vise à l'acceptation, par les autorités douanières du pays intéressé, d'un certificat de l'autorité douanière du pays d'immatriculation du véhicule ou du pays où le triptyque a été délivré, en cas de perte ou de non déchargement du triptyque.

---

(1) Ont adhéré définitivement à l'Arrangement entre autorités douanières pour faciliter l'apurement des triptyques non déchargés ou perdus : Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Etat libre d'Irlande, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, U. R. S. S.

Signatures non encore suivies de ratification : Yougoslavie.

Conformément à son article 3, l'Arrangement est entré en vigueur le 26 juin 1931, le quatre-vingt-dixième jour après sa signature au nom de trois Administrations douanières.

(2) Cf. doc. C. 233. M. 101, 1931. VIII.

§ IV

Transports automobiles commerciaux

La Commission consultative mit cette questiòn à l'ordre du jour de la Conférence européenne de 1930 sur la circulation routière. La Commission des transports automobiles commerciaux [1] de la Conférence eut pour base de discussions le projet de convention élaboré par le Comité permanent de la circulation routière. En raison des développements de la circulation automobile commerciale en Europe la Commission consultative avait, en effet, mis cette question à l'étude depuis quelques années et l'Assemblée avait reconnu l'intérêt de cette initiative.

La Commission de la Conférence considéra qu'une convention était impossible en raison de la concurrence et surtout de l'absence d'enquête sur les législations internes des différents Etats. La Conférence adopta ce point de vue et, dans une résolution, décida de suspendre ses travaux sur cette question. Elle émit le vœu qu'en attendant la conclusion ultérieure d'une convention internationale, des accords particuliers soient conclus entre Etats sur la base des projets présentés à la Conférence. En septembre 1937, à sa vingtième session, la Commission consultative insista encore sur l'importance de ces accords.

(1) Elle était présidée par le Dr L. Rasinski (Pologne).

§ V

Passages à niveau

Les gouvernements ainsi que les administrations routières et de chemins de fer, de même que les usagers de la route et de la voie ferrée, sont unanimes à reconnaître que des efforts spéciaux d'ordre administratif et financier s'imposent en vue de supprimer, dans la mesure du possible, les passages à niveau; pour autant que ces passages à niveau subsistent, et notamment sur les routes à circulation automobile, une signalisation appropriée est indispensable.

Le Comité permanent de la circulation routière préconisa dès 1930 l'unification internationale des signaux et la suppression progressive de ces passages. Comme suite à une résolution de l'Association internationale du Congrès des Chemins de fer réuni au Caire en janvier 1933, le Comité décida l'institution d'un Comité mixte entre lui et le Comité permanent des transports par voie ferrée [1]. En mai 1935, ce Comité mixte établit des règlements spéciaux sur les différentes catégories de passages à niveau et recommanda aux gouvernements la suppression progressive des passages à niveau et leur remplacement par des passages surélevés ou souterrains [2]. Ces recommandations furent adoptées par le Comité permanent des transports par voie ferrée et par celui de la circulation routière qui décida une enquête auprès des gou-

(1) Le Comité mixte comprenait trois membres de chacun des deux Comités permanents.

(2) Cf. doc. C. 293. M. 156. 1935. VIII.

vernements européens. La plupart des pays ont fait connaître qu'ils considèrent le programme établi par l'Organisation comme une base utile de discussion et qu'ils seraient disposés à prendre part à une Conférence que le Conseil convoquerait en vue de la conclusion d'une convention en la matière [1]. En 1937 la Commission consultative a chargé le Comité mixte de préparer un projet de convention internationale qui sera soumis à une Conférence, probablement en 1938.

Section IV

PIECES D'IDENTITE

§ 1

Passeports
Acte final de la Conférence des Passeports (Genève, 12-18 mai 1926)

La Conférence internationale des Passeports, Formalités douanières et Billets directs qui se réunit à Paris en octobre 1920 sous les auspices du Comité provisoire des Communications et du Transit, était chargée d'étudier les moyens de faciliter le trafic international des voyageurs, gêné, notamment, par les formalités des passeports et de contrôle douanier ainsi que par les conditions d'obtention des billets directs.

(1) Cf. Rapport de la deuxième Commission à l'Assemblée adopté par l'Assemblée le 30 septembre 1937, doc. A. 58. 1937. VIII.

Dans une résolution du 21 octobre elle recommanda l'adoption d'un passeport type international [1].

Dès sa première session, en 1921, la Commission consultative et technique s'occupa des suites à donner à cette Conférence. Elle adressa aux gouvernements un questionnaire sur les mesures envisagées en vue de l'amélioration du régime des passeports. Elle constitua une Sous-Commission des passeports en 1924 qui fut chargée, avec la Sous-Commission des transports par voie ferrée, d'étudier la question des retards imposés aux chemins de fer par les formalités de passeports. Après cette étude la Commission demanda au Conseil la convocation d'une nouvelle Conférence des Passeports qui se tint à Genève du 12 au 18 mai 1926, sous la présidence de M. Pusta (Esthonie) [2]. Trente-huit Etats, dont un non Membre de la Société, l'Allemagne, étaient représentés, ainsi que quelques organisations, notamment la Conférence internationale des Organisations privées pour la protection des émigrants.

La suppression du régime des passeports, le retour à la situation d'avant-guerre, voilà le mot d'ordre qui avait été donné à la Conférence par la sixième Assem-

---

(1) Le passeport type international a été adopté en quelques mois par la majorité des pays participant à la Conférence sans qu'il y ait eu aucun engagement à ce sujet. Si on avait voulu en faire contracter un, les signatures, les ratifications et, probablement des questions de souveraineté qui ne se sont pas posées par la voie de recommandation, eussent retardé cette mise en pratique rapide. La Conférence de Gratz (25-28 janvier 1922), entre Etats successeurs de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, prit dans une convention des mesures en vue de l'application des résolutions de la Conférence de 1920.

(2) Etaient invités à cette Conférence les Etats représentés à la Conférence de 1920 et les organisations internationales qualifiées.

blée et par le Conseil. La Conférence n'a pas réussi cela; la question était d'ailleurs trop vaste pour être tranchée d'un seul coup et on ne pouvait y arriver que par la voie d'accords régionaux de plus en plus étendus. Même M. Sperling, délégué de l'Angleterre qui est pourtant connue pour ses libres institutions, était d'avis qu'il fallait seulement améliorer le système existant. C'est vers ce but qu'ont tendu les efforts de la Conférence. Le type de passeport a été amélioré afin de permettre son adoption par un plus grand nombre d'Etats et de faciliter le contrôle des étrangers aux frontières [1]. Les formalités accompagnant la délivrance des passeports et l'octroi des visas ont été simplifiées [2]. La validité normale des passeports et des visas a été fixée à deux ans [3]. Les taxes de délivrance des passeports et d'octroi de visas ont été prévues à un taux raisonnable afin de n'être pas considérées comme des ressources fiscales pour les pays. Enfin la Conférence a énoncé des mesures sur les améliorations possibles au modèle de passeport type international [4]. D'après une enquête faite en 1928 à la demande de la Commission consultative, trente Etats appliquent dans une mesure plus ou moins large les recommandations de la Conférence [5]. Une autre enquête faite en 1936 n'est pas encore achevée, la Commission en tirera ses conclusions à sa prochaine session de 1938 [6].

(1) Cf. Acte final, Section 1re I et II (A. et D).
(2) Cf. Acte final, Section 1re, II (C).
(3) Cf. Acte final, Section 1re, II (B). Elle est plus grande dans certains pays, ex. 5 ans en Grande-Bretagne.
(4) Cf. Annexe à l'Acte final, doc. C. 320. M. 119. 126. VIII.
(5) Cf. doc. C. 133. M. 48. 1929. VIII.
(6) Lire Reale (Egidio), *Le régime des passeports et la S. D. N.*, Paris, A. Rousseau, 1930.

§ II

Arrangement relatif à l'établissement d'une carte de transit pour les émigrants : Conférence européenne relative aux cartes pour les émigrants (Genève, 10-14 juin 1929)

a) Les Conférences des passeports de 1920 et 1926.

La Conférence des passeports de 1920 avait étudié cette question et recommandé que les visas soient, sauf motifs exceptionnels, délivrés immédiatement sans enquête sur simple vue du visa d'entrée du pays de destination [1]. La Conférence des passeports de 1926 à son tour nomma une Sous-Commission [2] pour étudier la création éventuelle d'une carte de transit tenant lieu de passeport pour les émigrants, mais elle ne put aboutir qu'aux deux résolutions suivantes [3] :

1° La Conférence émet le vœu que toutes les facilités possibles soient accordées pour le passage en transit des émigrants se rendant d'Europe dans les pays d'outre-mer. A cet effet, la S. D. N. sera priée d'établir, avec la collaboration d'experts appartenant aux Etats les plus intéressés, un projet d'arrange-

(1) En 1925, la Commission consultative constatait que déjà certains pays (Italie, Espagne, Pologne) délivraient aux émigrants des pièces d'identité spéciales reconnues par quelques pays d'immigration comme réels passeports. Ces pièces spéciales contenaient des fiches détachables pour le pays d'émigration et celui d'immigration.

(2) Elle avait 9 membres assistés d'un expert, M. Deroover.

(3) Elle les adopta le 17 mai. Cf. Acte final, Section 2ème, I et II.

ment basé sur le système des cartes de transit tenant lieu de visa consulaire, projet qui sera soumis aux Etats les plus intéressés pour être examiné et signé en cas d'approbation;

2° La Conférence reconnaît que les questions relatives à l'opportunité de documents spéciaux d'identification des émigrants et ouvriers étrangers n'ont pas été traitées par elle et que toutes les décisions ou recommandations à ce sujet ont été laissées, soit à des accords éventuels entre pays, soit à des réunions spéciales de délégués de tous les pays intéressés.

Conformément à la première résolution de la Conférence, la Commission consultative constitua immédiatement un Comité d'experts. Celui-ci, en relation avec les pays intéressés, établit un projet d'accord destiné à remplacer les visas consulaires par des cartes de transit délivrées par les compagnies de navigation. Les réponses des gouvernements au sujet de ce projet étant favorables, le Conseil [1], sur la demande de la Commission, convoqua la Conférence européenne chargée d'élaborer un accord international à ce sujet.

b) Conférence européenne relative aux cartes pour émigrants en transit (Genève, 10-14 juin 1929).

Dix-sept Etats, tous Membres de la Société, participèrent à cette Conférence qui se tint à Genève sous la présidence de Sir William Haldane Porter (rapporteur, M. de Navailles). Les délégués discutèrent sur le

(1) Cf. Procès-verbaux du Conseil, 54ème session, pp. 535 et 536.

projet nouveau élaboré par le Comité d'experts [1] de la Commission en 1929 au Secrétariat général de la S. D. N.

La discussion à la Conférence a fait ressortir deux préoccupations d'ordre opposé : les uns voyaient dans la carte de transit une complication nouvelle, contraire à la tendance vers la suppression des visas et même des passeports, d'autres y voyaient une innovation qui affaiblirait par trop le contrôle de leurs pays sur les voyageurs en transit.

Enfin, le 14 juin 1929, la Conférence adopta [2] l'Arrangement relatif à l'établissement d'une carte de transit pour les émigrants [3].

Cet Arrangement crée un carte de transit établie par les pays d'embarquement (art. 1er) qui les fourniront aux Compagnies de navigation (art. 2) suivant certaines conditions (art. 3), notamment que l'émigrant ait un billet de passage pour le voyage complet et qu'il remplisse les conditions d'admission au pays d'émigration; cette carte lui est délivrée gratuitement. Les Etats contractants s'engagent à laisser transiter sur leurs territoires l'émigrant muni de la

---

(1) 6 membres, président M. Deroover (Belgique) et un représentant du B. I. T.

(2) Par 12 voix, 3 abstentions (Allemagne, Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, Tchécoslovaquie), 2 absents (Lettonie et Roumanie).

(3) Cf. doc. C. 326. M. 112. 1929. VIII.

Ont adhéré définitivement à l'Arrangement relatif à l'établissement d'une carte de transit pour émigrants : Allemagne, Autriche, Belgique, Commission de Gouvernement du Territoire de la Sarre, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie.

Signatures *ad referendum* : Dantzig, Hongrie, Suisse.

Cet Arrangement n'est pas soumis à ratification.

cart (art. 4). Les Compagnies de navigation sont responsables au point de vue financier (art. 7).

Suivant l'article 2, cet Arrangement est entré en vigueur le 12 septembre 1929.

§ III

Personnes sans Nationalité ou de Nationalité douteuse
Recommandations de la troisième Conférence générale
(Genève, 23 août-2 septembre 1927)

La deuxième Conférence des Passeports (1926) prit une résolution estimant désirable que certaines facilités soient accordées aux personnes sans Nationalité qui, jusque-là, disposaient difficilement de titres leur permettant de se déplacer. Elle priait la S. D. N. d'établir, avec la collaboration des pays les plus intéressés, un projet d'Arrangement basé sur le principe de la délivrance d'une pièce d'identité internationalement reconnue [1].

Des experts nommés par la Commission consultative étudièrent cette question et, le 10 mars 1927, le Conseil [2] ajouta à l'ordre du jour de la troisième Conférence générale des Communications et du Transit le point : « Pièces d'identité pour personnes sans Nationalité, suite à donner à la résolution adoptée à ce sujet par la Conférence sur le régime international des Passeports. La Commission spéciale nommée par M. Wilson, président de la Conférence, prit pour base de ses discussions le rapport du Comité

(1) Cf. Acte final de la Conférence, Section 3ème.

(2) Cf. Procès-verbaux du Conseil, 44ème session, p. 389.

d'experts de la Commission consultative. Ce Comité avait voulu régulariser une situation de fait concernant trois catégories de personnes :

a) Les apatrides;

b) Les personnes de Nationalité douteuse;

c) Celles qui, tout en ayant une Nationalité définie, ne peuvent pas obtenir de passeports.

Le 2 septembre 1927, la Conférence adopta les quatre Recommandations formulées par sa Commission [1], préconisant la délivrance d'une pièce unique, établie conformément au passeport type international recommandé par les deux Conférences des Passeports, aux personnes sans Nationalité ou de Nationalité douteuse, soit en conséquence de la guerre, soit pour des causes se rattachant directement à la guerre, soit par l'indétermination des frontières, soit, enfin, par un conflit de lois [2]. La Conférence détermina la durée et les conditions de délivrance [3], de prolongation ou de remplacement [4] de ce titre. La carte ne donne pas à l'émigrant qui la possède le droit à la protection diplomatique et consulaire du pays qui l'a délivrée [5].

(1) Cf. comptes rendus et textes de la 3ème Conférence générale, doc. C. 558 (*b*), M. 200 (*b*). 1927. VIII.

(2) Cf. Recommandation I.

(3) Cf. Recommandation II.

(4) Cf. Recommandation III. La durée est de six mois en principe.

(5) Cf. Recommandation IV.

Section V

DEFENSE DE LA SANTE ET DE LA SECURITE PUBLIQUES

§ I

Contrôle sanitaire sur les voies navigables

En 1923 une Sous-Commission mixte, composée de représentants de la Commission consultative et du Comité d'Hygiène, a élaboré un projet complet de convention-type relative au contrôle sanitaire sur les voies navigables. Ce projet a été soumis aux divers Etats qui pourraient avoir à conclure des accords internationaux de ce type ainsi qu'aux autorités qui seraient appelées à reviser la Convention sanitaire existante de 1912.

§ II

Pollution de la mer par les hydrocarbures

Le Gouvernement du Royaume-Uni a soulevé cette question en 1934. La Commission consultative a nommé un Comité d'experts [1] qui s'est réuni en 1934 à Genève. L'année suivante elle fit envoyer un questionnaire à tous les Etats Membres ou non de la

(1) Il avait sept membres sous la présidence de M. Grimshaw (Angleterre).

S. D. N. Il demandait l'avis des gouvernements sur les remèdes envisagés :

a) Installation à bord des navires de « séparateurs », c'est-à-dire d'appareils séparant les hydrocarbures du lest d'eau;

b) Institution de zones littorales où les décharges d'hydrocarbures seraient interdites;

c) Mise en service dans les ports de « chalands-séparateurs ».

Le questionnaire demandait aussi des précisions sur les dommages causés [1].

Sur la base des réponses reçues, le Comité d'experts élabora un projet de convention et un projet d'acte final. Ces deux projets ont été soumis aux gouvernements. Des réponses reçues [2] il ressortait que la plupart des grands pays maritimes étaient disposés à participer à une Conférence internationale. Notons que la réunion de cette Conférence est prévue au budget de l'Organisation pour 1938 [3].

---

(1) Les principaux dommages sont la destruction des oiseaux de mer, des poissons et des algues marines, la pollution des plages et l'accumulation d'hydrocarbures dans les ports; d'où des risques d'incendie.

(2) Voir les réponses des 39 Etats dans le doc. A. 20. 1935. VIII. *Addendum*.

(3) Cf. Compte rendu des travaux de la 20ème session de la Commission consultative, cf. doc. C. 380. M. 256. 1937. VIII.

§ III

Contrebande

a) Contrebande de l'opium.

Sur demande de la Commission consultative de l'Opium, la Commission consultative des Communications et du Transit nomma, en 1922 [1], une Sous-Commission pour s'occuper de la question de la contrebande de l'opium dans les ports francs et zones franches en demandant leur avis aux gouvernements qui ont de ces ports ou de ces zones. Le 1er septembre 1923, la Commission adoptait le rapport [2] de sa Sous-Commission énonçant les mesures de protection possibles contre la contrebande de l'opium dans les ports francs et la transformation industrielle dans ces ports par les Etats sous la souveraineté desquels ils sont placés.

b) Contrebande par aéronefs.

En 1931 la Commission consultative a fait une étude sur ce genre de contrebande et déposé un rapport sur cette question à la demande de la cinquième Commission de l'Assemblée [3].

(1) Dès ce moment la Commission consultative faisait remarquer que le régime des ports francs ne saurait faire obstacle à des mesures de police, car c'est un régime exclusivement douanier.

(2) Cf. doc. C. 667. M. 267. 1923. VIII.

(3) Commission des questions sociales et générales.

c) Interprétation de la Convention d'Helsinki (12 août 1925).

Un memorandum du Gouvernement finlandais attira l'attention de la Commission consultative sur l'importance de la contrebande, notamment celle de l'alcool, qui s'opérait sur les côtes de ce pays. Une Sous-Commission spéciale procéda à un examen international des mesures propres à empêcher les abus du port de pavillon et à faciliter la poursuite par les autorités finlandaises des navires soupçonnés de contrebande.

Après avoir pris connaissance de la Convention d'Helsinki [1], ainsi que de la Convention conclue le 13 octobre 1933 entre la Finlande et le Royaume Uni, la Sous-Commission constata que ces conventions ne répondaient pas au but poursuivi par les Etats contractants, car les navires contrebandiers naviguaient sous le pavillon de différents Etats non contractants et non sous l'un des pavillons pour lesquels ces conventions avaient prévu des mesures de contrôle en dehors des eaux territoriales. Elle estima, le 29 novembre 1933, que la conclusion d'accords entre le gouvernement finlandais et les Etats non contractants intéressés assurerait une protection efficace et déclara qu'à son avis la mise en pratique de tels accords pour lesquels des Etats consentiraient à ne pas faire usage de certaines prérogatives qui leur sont reconnues par le Droit international ne saurait être considérée en l'espèce comme constituant une

(1) Cette Convention fut conclue entre la Finlande, l'Allemagne, le Danemark, Dantzig, l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie, la Norvège, la Pologne, la Suède et l'U. R. S. S.

entrave à la liberté des communications prévue par l'article 23 (e) du Pacte [1].

d) Interprétation de la Convention télégraphique de Saint-Pétersbourg (1875).

Conformément à la résolution du Conseil du 15 janvier 1930, l'attention de la Commission consultative a été attirée sur les difficultés rencontrées par les autorités dans les enquêtes poursuivies au sujet de personnes se livrant à la contrebande. Ces difficultés provenaient du fait que, conformément à la Convention télégraphique de Saint-Petersbourg, elles ne pouvaient pas obtenir du gouvernement du pays exportateur le fac-simile photographique ou autre de certains câblogrammes, ou les noms des expéditeurs. Le Comité juridique permanent de la Commission consultative conclut en 1930 que la Convention ne permettait pas de violer le secret professionnel. Il reconnut qu'il convenait d'assouplir les dispositions de la Convention, notamment à la requête des autorités judiciaires seules, aussi suggéra-t-il d'apporter un amendement à l'article 2 de la Convention.

De nouveaux accords ont suivi cette étude de la Commission :

Accord sur l'importation illicite des marchandises alcooliques conclu entre la Finlande et la Suède, le 29 décembre 1933; Accord pour la répression de l'importation des boissons alcooliques en Finlande, conclu entre la Finlande et la Tchécoslovaquie le 21 mars 1936.

Section VI

JOURNAUX ET PERIODIQUES

Acte final de la Conférence européenne relative aux transports de journaux et périodiques (Genève, 25-29 novembre 1929) [1]

La Conférence d'experts de presse réunie à Genève du 24 au 29 août avait montré les inconvénients du régime des transports de journaux et noté les moyens d'y pallier. Dès ce moment, la Commission consultative et technique, se mettant en relation avec les organisations intéressées, décida quelles étaient les dispotions à prendre pour remédier à l'état de chose existant. A la fin de cette étude, le Conseil convoqua à Genève la Conférence européenne relative aux transports de journaux et périodiques sous la présidence de Lord Burham, ancien président de la Conférence d'experts de presse. Cette Conférence groupa dix-neuf Etats et de nombreuses Organisations, représentées à titre consultatif, notamment l'Office Central des transports internationaux par chemin de fer et le Bureau international de l'Union postale Universelle.

Dans son Acte final, la Conférence a constaté que les gouvernements représentés se trouvaient unanimement d'accord pour favoriser la diffusion de la presse internationale et en faciliter le transport, en raison de l'intérêt public qui s'attache à la connaissance réciproque dans les divers pays de leurs opi-

(1) Cf. doc. C. 557. M. 208. 1929. VIII.

nions publiques respectives. Les mesures qu'elle décida devaient permettre, sinon d'atteindre, du moins d'approcher ce but par la facilité avec laquelle elles pouvaient être exécutées par les administrations intéressées (Chemins de fer, Postes, Douanes et Police). Ces mesures ont pour objet l'accélération des transports, la simplification des formalités qui grèvent les transports et, par là, l'obtention d'une plus grande rapidité dans la diffusion de la presse et la diminution des frais permettant d'atteindre une diminution du prix de vente des journaux étrangers au public.

TITRE II

Collaboration à l'Œuvre Générale de la Société des Nations

En tant qu'organe technique de la Société, l'Organisation des Communications et du Transit doit jouer un rôle important dans l'œuvre générale de réorganisation économique qui incombe à la Société. Nous examinerons cette activité dans le chapitre I.

De plus, son caractère d'organe consultatif lui fait souvent toucher de très près les problèmes politiques soumis aux organismes dirigeants de la Société et dont l'Organisation doit examiner les aspects techniques. L'accomplissement de cette mission fera l'objet de notre chapitre II.

CHAPITRE PREMIER

Contribution à l'Œuvre de Réorganisation Économique

L'activité de l'Organisation dans ce domaine s'est manifestée sous deux formes principales :

a) Forme générale : par des études, des enquêtes;

b) Forme particulière : par la collaboration directe avec certains Gouvernements. En effet, le principe même de l'Organisation étant, non pas de reviser une œuvre de doctrine, mais de faciliter l'action des Gouvernements, la Commission consultative et technique a à examiner des questions de toutes natures que les Gouvernements désireraient lui soumettre ou que le Conseil présenterait à ses délibérations. Souvent, à l'occasion de diverses difficultés internationales dans lesquelles étaient impliqués des problèmes de transit, des Gouvernements ont demandé la collaboration de la Commission ou d'experts désignés par elle, reconnaissant ainsi la souplesse de son fonctionnement et l'impartialité de ses membres.

Reprenons cette distinction dans deux sections.

Section I

ETUDES ET ENQUETES

§ I

Domaine maritime

I. — Enquête sur la portée du cabotage dans les différents pays.

Pour permettre au Comité permanent des ports et de la navigation maritime d'étudier la possibilité d'établir une définition internationale du cabotage, une enquête a été faite auprès des Gouvernements par le Secrétariat à la demande de la Commission consultative. La circulaire du 17 janvier 1930 portait sur plusieurs points : lois en vigueur, cabotage réservé au pavillon national ou traitement de faveur à celui-ci, etc... [1].

II. — Etude sur la crise de la Marine Marchande.

Une note de la Section des Communications et du Transit et de la Section des relations économiques de la S. D. N. a été publiée sur cette question le 16 mars 1933 [2]. Elle établit que la crise dont souffre encore la Marine Marchande vient essentiellement du déséquilibre entre les disponibilités du tonnage et les besoins du trafic et de l'intervention des Gouvernements.

---

(1) 45 Etats ont répondu, cf. doc. C. 195. M. 78. 1931. VIII.
(2) Cf. doc. C. 99. M. 34. 1934. VIII.

La question de l'excès de tonnage actuel ayant été traitée par un Comité spécial de la Chambre de Commerce internationale dit « Comité Cuno », la Commission consultative a décidé en 1933 d'échanger des documentations avec la Chambre de Commerce internationale et, le cas échéant, d'attirer l'attention du Bureau de la Conférence de Londres [1] sur l'opportunité de l'examen international de cette question [2].

III. — Etude comparative des législations nationales régissant l'octroi du pavillon.

Une documentation sérieuse [3] a été obtenue par les réponses de quarante-trois Etats à une lettre circulaire du 24 avril 1930. Cette question avait été soulevée en 1930 par un memorandum du Gouvernement finlandais au sujet de la contrebande [4].

IV. — Relevé du trafic des ports de la Méditerranée avec l'Amérique [5].

Ce travail a été fait en 1929 par la Commission consultative à la demande de l'Institut d'économie américaine de Barcelone.

V. — Entraves a la navigation maritime.

Comme suite à une résolution de la quatrième Conférence générale de 1931, et en vue de faciliter

(1) Conférence monétaire et économique de Londres (7 juin-27 juillet 1933).

(2) La même question avait été traitée aussi par la « Baltic Conference » réunie à Copenhague en juin 1933.

(3) Cf. doc. C. 248. M. 112. 1931. VIII.

(4) Cf. *Supra*, p. 233.

(5) Cf. doc. P. S. D. N. 1929. VIII. 13.

toute réforme éventuelle, le Comité permanent des ports et de la navigation maritime a constitué en 1932 un Sous-Comité restreint qui, avec la collaboration des Gouvernements intéressés, a procédé à la réunion de la documentation nécessaire pour l'examen de la question.

§ II

Domaine fluvial

I. — Enquête sur la navigation intérieure en Europe (par M. Walker D. Hines, avec la collaboration du Major Brehon Somerwell).

Cette enquête fut faite en 1925 sur la demande de la Commission consultative à qui il fit un rapport sur la navigation sur le Rhin [1] et un rapport sur la navigation sur le Danube [2]. C'est sur la base de cette étude que tous les travaux de la Commission internationale du Danube ont été faits depuis.

II. — Etude sur le régime international de la navigation intérieure dans les divers pays d'Amérique.

En raison de l'examen de la question des accords internationaux relatifs à la navigation intérieure, la Commission, après avoir fait elle-même une enquête auprès des Gouvernements européens, demanda en 1931 au Secrétariat de faire une étude sur la situation

(1) Cf. doc. C. 444. M. 164. 1925. VIII.
(2) Cf. doc. C. 444 (*a*). M. 164 (*a*). 1925. VIII.

de la navigation sur les divers réseaux navigables des pays d'Amérique, sur les accords conclus entre eux et sur l'action collective des Etats américains sur cette question au sein des Congrès pan-américains. Après cette consultation, le Comité permanent de la navigation intérieure conclut qu'il n'était pas opportun d'entreprendre une action en vue d'un accord relatif à la navigation sur les voies nationales. Il proposa une enquête sur l'unification internationale des règlements intéressant la navigation intérieure. Celle-ci fut faite en 1935 et permit à la Commission consultative de constater que, pour le moment, il n'était pas possible d'envisager une unification de ces règlements pour tous les réseaux de navigation européens.

§ III

Domaine aérien [1]

I. — Coopération entre aéronautiques civiles.

Les questions de droit public et de police de navigation aérienne sont traitées par l'intermédiaire de la Commission Internationale de Navigation Aérienne (C. I. N. A.) placée sous l'autorité de la S. D. N. [2].

En revanche, aucun organisme ne s'était préoccupé de rechercher la collaboration entre les fonctionnaires responsables de l'aéronautique marchande dans les

(1) Lire à ce sujet Laurence C. Tombs, *International Organization in European Air Transport* (particulièrement le dernier chapitre : « *Air Transport and the League of Nations* », New-York, Columbia University Press, 1936.

(2) Cf. article 34 de la Convention de Paris du 13 octobre 1919.

divers pays, d'étudier comment pourrait être obtenue, particulièrement en Europe, une rationalisation des transports aériens permettant d'en assurer la régularité et la sécurité dans les meilleures conditions économiques possibles et compte tenu de l'état de la technique qui varie ici plus encore qu'ailleurs.

L'Organisation des Communications et du Transit reconnut dès ses débuts l'importance et même la nécessité de libérer les transports aériens des nombreuses restrictions nationales empêchant leur développement et d'assurer les transports aériens d'un règlement international. L'aviation était, en effet, un moyen de progrès trop puissant pour pouvoir être longtemps entravé par les dernières restrictions artificielles que nous a léguées une époque de provincialisme.

La Commission consultative commença très tôt cette étude. Dès 1926 elle était déjà en liaison avec la C. I. N. A. [1], l'International Air Traffic Association et le Comité juridique international auquel elle a adhéré. En 1928, elle constitua, selon une résolution de l'Assemblée [2], un Comité d'étude sur les mesures propres à faciliter la coopération entre les aviations civiles des divers pays. Ce Comité avait aussi pour mission d'examiner les questions d'organisation internationale de la navigation aérienne soulevée à la troi-

(1) En ce qui concerne la C. I. N. A., la liaison est organisée d'une façon officielle par un rapport de la C. I. N. A. au Secrétaire général de la S. D. N. et par la présence réciproque des secrétaires généraux de la Commission consultative et de la C. I. N. A. aux sessions des deux commissions.

(2) L'Assemblée prit cette résolution le 26 septembre 1927 conformément au vœu du Comité d'experts en aéronautique civile de la Commission préparatoire à la Conférence du Désarmement.

sième Conférence générale des Communications et du Transit et de faire toutes suggestions pour en faciliter le règlement.

Ce Comité se réunit pour la première fois à Genève en juillet 1930 groupant les délégués de douze pays sous la présidence de M. de Brouckère (Belgique) [1]. Il adopta des résolutions [2] sur la coordination entre les organismes traitant de navigation aérienne, l'unification du droit international public de la navigation aérienne, le régime d'admission des entreprises étrangères effectuant des transports internationaux réguliers, et sur les améliorations à apporter à l'exploitation des lignes.

En 1931, la Commission consultative demanda aux Etats de conclure entre eux des accords octroyant aux transports internationaux réguliers par air un régime aussi libéral que possible.

II. — Etude sur la situation économique, administrative et juridique de la navigation aérienne internationale [3].

La Commission consultative procéda à cette étude en 1930. Elle comprend :

1° Les conditions actuelles de la navigation aérienne civile, par M. H. Bouché, rédacteur en chef de l'Aéronautique, Paris;

---

(1) Belgique, France, Allemagne, Angleterre, Italie, Japon, Netherland, Pologne, Espagne, Suède, Suisse, Yougoslavie. Il y avait aussi un observateur des U. S. A., M. Roper (secrétaire général de la C. I. N. A.) et les trois rapporteurs de la C. I. N. A. : MM. Bouché, Cacopardo et Oppikoffer.

(2) Cf. doc. C. 395. M. 175. 1930. VIII.

(3) Cf. doc. C. 339. M. 139. 1930. VIII.

2° Les rapports entre l'aviation civile et l'aviation militaire, par le général Groves, Londres;

3° L'Aéronautique commerciale internationale et l'Administration nationale, par le professeur Oppikoffer, Kœnigsberg;

4° Principes de droit international public applicables aux transports aériens par M. Salvatore Cacopardo.

§ IV

Domaine ferroviaire

I. — Négociabilité des titres de transport par voie ferrée.

En 1930, sur la demande de son Comité permanent des transports par voie ferrée, la Commission consultative nomma pour cette étude un Comité fiscal d'étude auprès duquel étaient invitées l'Union internationale des chemins de fer et la Chambre de Commerce internationale. Il a constaté que les documents de transport négociables dont il est fait usage dans un grand nombre de pays d'Amérique et qui sont reconnus par la législation de certains pays européens, sont néanmoins formellement interdits par la Convention internationale de Berne qui régissait le transport des marchandises par voie ferrée et qui ne reconnaissait que la « lettre de voiture », c'est-à-dire un document de transport essentiellement différent, notamment au point de vue du droit de se défaire des marchandises en cours d'expédition. Le Comité a reconnu que la production et le commerce bénéficie-

raient de titres de transport négociables. Ces titres garantiraient, soit de vendre la marchandise en cours de route en opérant livraison par la remise du document à l'acquéreur, soit d'obtenir du crédit sur la marchandise transportée et, en particulier, de donner ce titre en garantie des traites que le porteur du titre négociable émettrait. Cela présenterait une utilité indiscutable dans la crise de crédit actuelle. Sur l'invitation de la quatrième Conférence générale, le Comité se réunit à nouveau en 1931 et étudia un projet de modification de la Convention de Berne pour y introduire ce titre négociable, projet présenté par l'Union internationale des chemins de fer. Le Conseil a attiré l'attention des Gouvernements sur cette question le 25 janvier 1932.

A la suite de cette étude, une Conférence de revision des Conventions de Berne s'est tenue à Rome en 1933. Elle a adopté une clause dite de latitude permettant l'emploi d'un document de transport différent du formulaire établi par les Conventions de Berne. Le 31 mars 1934 a été signé un Accord en ce sens, Accord auquel ont déjà adhéré l'Espagne, l'Esthonie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Yougoslavie.

II. — Ajustement des tarifs ferroviaires.

A la Conférence de Barcelone de 1921, une déclaration du délégué de la Pologne [1] disait : « Vu l'article 23 du Pacte, nous demandons que l'attention du Conseil et de l'Assemblée soit attirée sur l'intérêt qu'il

(1) Cette déclaration, du 12 avril 1921, était signée par les délégués de vingt-deux Etats.

y aura à préciser le plus tôt possible les principes destinés à assurer l'équitable traitement du commerce. »

L'année suivante, la Commission consultative constatait que le principe de l'équitable traitement du commerce interdisait en matière de tarifs ferroviaires internationaux une discrimination suivant les Nationalités. Elle ajoutait que les tarifs doivent être fixés par les Etats suivant leur législation propre mais jamais en vue de modifier la situation établie par les conventions internationales.

En 1930, la Conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée prit la résolution suivante : « La Conférence, estimant que certains tarifs de transport à l'importation, de même que certains tarifs intérieurs qui ont pour effet d'instituer un régime différentiel à l'égard des marchandises étrangères peuvent constituer une manifestation de protectionnisme indirect, estimant d'autre part que certains tarifs spéciaux à l'exportation peuvent être assimilés à des primes indirectes à l'exportation, recommande que ces questions soient étudiées par l'Organisation des Communications et du Transit en liaison avec l'Organisation Economique de la S. D. N. »

En 1931, la Commission consultative estima qu'il serait difficile de proposer aux Etats avec des chances sérieuses d'adoption des mesures tendant à limiter leur liberté d'action en matière de tarifs de chemins de fer et allant au delà des dispositions de la convention et du statut sur la liberté du transit et de la convention et du statut sur le régime international des voies ferrées, tant que les principes d'une coopération plus étroite en matière économique n'auront

pas, dans un cadre plus général, été préalablement fixés et adoptés par les Etats. Dans ce domaine, il est évident que la Commission consultative ne pouvait aller plus loin. Elle constata seulement qu'une étude des traités de commerce et accords bilatéraux contenant en matière de tarifs de chemin de fer des dispositions intéressant le protectionnisme indirect rentrait dans la compétence du Comité chargé par le Comité juridique permanent [1] d'étudier les questions de codification du Droit international en matière de communication et de transit.

III. — Régime juridique et administratif des tronçons frontaliers de lignes de chemin de fer et des gares de raccordement.

Une étude sur cette question a été faite en 1935 par le Secrétariat et un Comité restreint [2] nommé par le Comité permanent des transports par voies ferrées. Le rapport [3] qui en a résulté peut servir de base à la réalisation d'accord faisant encore défaut. Aussi a-t-il été communiqué par le Conseil à tous les Etats Membres et non Membres de la S. D. N.

---

(1) Cf. *supra*, p. 70.

(2) Ce Comité avait 5 membres : MM. Herold, président (Suisse), Sinigalia (Italie), Grünebaum (Autriche), Regnoult (France), David (Tchécoslovaquie).

(3) Cf. doc. C. 144. M. 75. 1935. VIII. Dans ce rapport, le Comité abandonne l'idée d'une convention-type en raison des circonstances trop diverses suivant les Etats et préfère fixer un cadre pour les accords éventuels.

§ V

Télécommunications

I. — Téléphonie.

A la suite d'une conférence tenue à Paris en mars 1923, un Comité consultatif international de téléphonie à longue distance a été constitué. Ce Comité devait être forcément en relation avec la S. D. N. par application de l'article 24 (§ I) du Pacte [1]. Aussi depuis 1925 la Commission consultative a-t-elle établi une liaison directe et réciproque avec lui. Elle lui a, notamment, demandé communication de son plan du nouveau réseau de téléphonie à longue distance et de son plan de priorité entre les lignes afin de prendre toutes dispositions pour que les liaisons entre Genève et les principales capitales soient bien assurées.

II. — Télégraphie.

La Conférence d'experts de presse réunie à Genève du 24 au 29 août 1927 décida d'inviter l'Organisation à poursuivre, en collaboration avec les groupements de presse intéressés, l'étude technique de la première catégorie de ses résolutions [2] intitulée « tarifs, télégrammes chiffrés, expédition des journaux, amélioration des communications ».

(1) L'expert télégraphique de la S. D. N., qui est nommé par la Commission consultative et technique, représente la Société au Comité consultatif international télégraphique, ainsi qu'au Comité consultatif international des radio-communications.

(2) L'ensemble de ces résolutions forme le Livre Bleu.

Sur la demande du Conseil, la Commission consultative fit examiner ces résolutions par un Comité spécial d'experts télégraphistes et d'experts de presse. Les conclusions de ce Comité ont été approuvées par le Conseil en juin 1929. En conséquence, les Gouvernements Membres de la Société ont été priés de donner suite aux résolutions de la Conférence d'experts de presse se rapportant à la création de télégrammes et radiotélégrammes « urgent-press » et d'un service de télégrammes de presse « différés », c'est-à-dire un service effectué moyennant un tarif inférieur à celui des tarifs de presse ordinaires.

III. — Réception du bulletin radiotélégraphique du Bureau d'Orient de l'Organisation d'Hygiène de la S. D. N. [1].

Le Comité consultatif du Bureau d'Orient demanda en 1929 que la Commission consultative étudie les améliorations à apporter aux radiotélégrammes du service de renseignements épidémiologiques du Bureau. Il semblait, en effet, souhaitable d'accorder à ce bulletin la reconnaissance officielle dont jouissent certains bulletins d'intérêt international qui étaient classés dans le Règlement général annexé à l'article 31 de la Convention de Washington de 1927 comme services spéciaux.

La Commission consultative attira en 1931 l'attention du Secrétaire général sur la nécessité de faire étudier cette question par la Conférence pour la révision de la convention radiotélégraphique internationale qui allait se réunir à Madrid en 1932.

(1) Pour la Station Radio-Nations, cf. *infra*, p. 276.

§ VI

Coordination des transports

La Commission consultative a étudié ce problème dès 1923, mais dans le cadre restreint des transports aériens et par voie ferrée. En 1926 elle constitua un Comité chargé de l'étude des transports combinés qui se subdivisa en Sous-Comités suivant les branches de communications.

Au cours de sa 16ème session ordinaire, le 24 septembre 1935, l'Assemblée prit une résolution [1] invitant l'Organisation à procéder à une étude sur la situation de la coordination des transports dans les principaux pays, étant entendu que ce problème devrait être envisagé sous son aspect le plus large, à la fois technique, économique et financier. La Commission entreprit alors une enquête auprès des Gouvernements et Organisations compétentes pour avoir une documentation suffisante, mais en se bornant pour le moment aux rapports entre chemins de fer, transports routiers et navigation intérieure.

Les données ainsi recueillies seront systématiquement groupées par les soins du Secrétariat et sous le contrôle d'un Comité d'experts qui sera institué le moment venu. Ce Comité devra examiner également une proposition tchécoslovaque de 1936 tendant à ce que l'Organisation mette à l'étude la question d'un assouplissement éventuel des dispositions des articles 9 et 10 de la Convention internationale concernant le transport des marchandises par voie ferrée (C. I. M.)

(1) Cf. J. O. suppl. spéc., n° 137, p. 15.

du 23 octobre 1924 ainsi que des articles correspondants de la Convention internationale concernant le transport des voyageurs par voie ferrée (C. I. V.) de 1933.

Il s'agit là d'un problème dont on ne saurait sous-estimer l'importance. Il affecte non seulement les différentes entreprises de transport et leurs usagers, mais encore, et le plus directement, l'économie nationale des différents pays toute entière [1]. En effet, le développement rapide des modes de transport a des répercussions fort sérieuses sur les intérêts de l'Etat, dont celles touchant aux finances ne sont certes pas les moins importantes. La situation s'est encore aggravée au cours des dernières années à la suite des efforts très légitimes faits par les chemins de fer pour récupérer le terrain perdu.

En 1926, les Comités de la navigation intérieure et des transports par voies ferrées ont décidé de confier une enquête sur la question de la concurrence entre voies ferrées et voies d'eau. Cette étude, d'abord limitée à l'Europe, a été ensuite étendue au monde entier. Le rapport du Comité à la Commission constitue une aide précieuse pour toutes les tentatives en vue de remédier à cette concurrence.

---

(1) Lire à ce sujet : *Comment réaliser entre le chemin de fer et la voie d'eau une coopération féconde pour l'économie nationale*, par le Dr W. Spiess, directeur des chemins de fer du Reich (extrait de la revue « Zeitschrift für Binnenschiffahrt » du 15 avril 1926), *addendum* au document C. 127. M. 43. 1929. VIII. (3).

§ VII

Unification des statistiques

I. — Unification des statistiques de transport.

C'est à la suite des travaux du treizième Congrès international de statistique tenu à Londres en juillet 1923 et qui avait à son ordre du jour l'examen de la question de l'unification des statistiques de navigation intérieure, que la Commission consultative s'occupa pour la première fois de la question. Sur sa demande, la Sous-Commission de la navigation intérieure fit une enquête officieuse auprès des Gouvernements représentés à la Commission, en même temps que la Sous-Commission des transports par voie ferrée.

Dès 1926, la Sous-Commission de la navigation intérieure commença une enquête officielle qu'elle confia à un Comité de spécialistes qui fit son rapport en 1928 à la Commission consultative. Dans ce rapport, le Comité faisait des propositions sur la façon d'établir des statistiques; de plus, en ce qui concerne la nomenclature, les statistiques commerciales, afin de répondre comme il convient aux besoins du trafic, ne devraient pas, d'après lui, s'éloigner du type établi par la Convention de Bruxelles.

La Commission consultative étendit alors son étude à la navigation maritime en ajoutant des membres compétents au Comité. Elle reconnut dès ce moment l'utilité d'une collaboration de son Comité de statistique avec, d'une part, le Comité d'unification de la nomenclature douanière de la S. D. N. et, d'autre part, les organismes relevant du Comité écono-

mique chargés de l'étude de la question des statistiques en vue de la Conférence internationale concernant les statistiques économiques.

Cette Conférence se réunit à Genève du 26 novembre au 14 décembre 1928. Elle décida de ne pas étudier la question des statistiques de transports parce que l'Organisation des Communications et du Transit s'en occupait déjà, mais elle exprima le vœu que les travaux préparatoires puissent être terminés le plus vite possible. En conséquence, l'année suivante, la Commission consultative étendit son étude aux statistiques de chemin de fer. Etant donné ses nouvelles tâches on dut procéder la même année à une réorganisation du Comité de statistique [1] dont les travaux sont maintenant coordonnés par une Commission mixte de l'Institut international des Statistiques et de la Commission consultative.

En 1931 le Comité de rédaction du Comité de statistique rédigea les résultats des travaux entrepris :

1° Un projet de convention internationale relatif aux statistiques de transport, accompagné de règlements concernant, respectivement, la navigation maritime, les chemins de fer, et la navigation intérieure;

2° Des recommandations relatives aux statistiques administratives et techniques concernant les trois matières précitées [2].

(1) Le Comité a maintenant trois sections (chemin de fer, navigation maritime, navigation intérieure) et un Comité de rédaction restreint.

(2) Ces recommandations prévoient la répartition des territoires des divers Etats en « régions ». Cette répartition serait faite du point de vue économique et technique et non du point de vue administratif.

Ce rapport [1] du Comité de statistiques devait servir de base aux travaux d'une Conférence internationale des statistiques qui aurait dû avoir lieu en 1933, mais qui n'a pas été réunie. Notons cependant que les nomenclatures préconisées par le Comité ont été tout dernièrement appliquées à peu près intégralement par la Commission du Rhin.

II. — Unification des statistiques des accidents de la circulation routière [2].

Il serait d'un grand intérêt pour les autorités compétentes en matière de construction et de balisage des routes ainsi que de police et de circulation, de disposer de données statistiques leur permettant d'établir des comparaisons concernant les causes et les circonstances des accidents de la circulation et les résultats des efforts faits dans d'autres pays en vue de la suppression de ces accidents.

C'est dans ce but qu'en 1933 la Commission consultative décida de recueillir les statistiques sur les accidents de la circulation routière. La Conférence technique des secours sur route tenue à Budapest en mai 1935 adopta un vœu en faveur de l'étude par l'Organisation de la question de l'unification des méthodes d'établissement des statistiques officielles des accidents de la circulation routière.

---

(1) Cf. doc. C. L. 98. 1932. VIII et Annexe.

(2) Notons que l'Organisation s'est aussi préoccupée des moyens d'empêcher ces accidents, et qu'en 1931 la Conférence européenne de la circulation routière émit un vœu demandant l'enseignement scolaire des dangers de la route et de la façon de circuler.

Un Comité restreint [1] nommé sur cette question par le Président de la Commission consultative adopta en 1937 un modèle de formulaire pour l'enregistrement des accidents [2]. Ses conclusions furent adoptées par la Commission qui, à sa dernière session, a demandé au Secrétaire général de les communiquer aux Gouvernements en leur demandant de l'informer avant le 31 décembre 1940 des mesures prises et de leurs observations. Comme certains Gouvernements étudient actuellement l'établissement des statistiques en question ou leur extension, ils pourront utilement s'inspirer des recommandations du Comité [3].

Si elle veut participer utilement à l'œuvre de réorganisation économique il est nécessaire pour l'Organisation d'être bien documentée sur tout ce qui est conclu dans le domaine la concernant, afin de pouvoir à son tour publier les principales informations [4].

(1) Ce Comité restreint était composé de cinq membres réunis sous la présidence de M. Boulloche (France).

(2) Plusieurs organisations assistèrent aux sessions de ce Comité : Institut international de statistique, Association internationale des Automobiles-Clubs reconnus, Commission internationale permanente des secours sur route, Ligue des Sociétés de la Croix Rouge, Alliance internationale de Tourisme, Bureau International du Travail.

(3) Cf. le rapport du représentant de l'U. R. S. S. au Conseil, doc. C. 384. 1937. VIII.

(4) Dès la Conférence de Barcelone il avait été décidé de réunir, à l'usage de la S. D. N., la documentation nécessaire sur les effets de la guerre sur les transports dans les Etats. Trente-sept Etats ont répondu. La documentation recueillie a été publiée sous le nom de « La situation générale des transports en 1921 » (2 volumes, avec introduction du professeur Tajani, Italie).

La Commission consultative demanda à la troisième Conférence générale en 1927 d'étudier la possibilité de constituer un centre de documentation générale relative aux communications et aux transports. L'Assemblée vit dans ce projet un des moyens de faire rendre à l'Organisation qui, jusque là, avait surtout traité des problèmes européens, des services égaux aux pays non-européens. Tous les Comités spéciaux s'occupèrent de la question, chacun dans son domaine, et une Sous-Commission spéciale fit des propositions à la Conférence sur la nature des renseignements et documents à recueillir et sur la meilleure utilisation de ces informations dans l'intérêt international [1]. Sur ce dernier point on avait prévu :

1° La constitution au Secrétariat d'un répertoire sommaire;

2° La constitution d'un service de prêts;

3° La publication bisannuelle ou annuelle d'un résumé systématique des principales informations.

La Conférence générale prit des résolutions sanctionnant les propositions de la Sous-Commission spéciale. Cependant les résolutions relatives à la publication des informations n'ont malheureusement pu être encore mises en application pour des raisons financières.

Depuis 1928, la Commission consultative a recueilli des documents et renseignements sur plusieurs matières auprès de nombreux pays. Le système de classement de cette abondante documentation a été

(1) Cf. doc. 3ème C. G. C. T., volume I, chap. III.

confié au Secrétaire général de la Société avec l'aide du bibliothécaire et du chef des archives du Secrétariat.

En cette documentation, l'Organisation possède maintenant un instrument de travail inappréciable dont elle saura se servir dans l'intérêt de tous.

L'utilité que peut présenter pour les Etats et pour les organismes compétents la constitution d'un centre de documentation vient d'être récemment démontrée par la résolution prise en avril 1937 par la Conférence Hydrographique internationale de Monaco. Par cette résolution, la Conférence demandait à la Commission consultative :

1° De recueillir pour chaque mer la liste des dangers situés au large, non actuellement balisés et proches des lignes de navigation, afin de permettre l'action nécessaire pour le signalement;

2° De recueillir les renseignements permettant la constitution et la tenue à jour de la collection des plans de sondages des estuaires et deltas fréquentés, des documents sur les marées fluviales, établis par les autorités des ports et autres services analogues indépendants des services hydrographiques nationaux.

En septembre 1937, à sa vingtième session, la Commission consultative a laissé à son Président le soin de prendre toutes les mesures nécessaires au sujet du recueil de cette documentation.

SECTION II

COLLABORATION DIRECTE AVEC LES GOUVERNEMENTS

§ I

Collaboration avec la Chine

I. — LA COLLABORATION A SES DÉBUTS.

Dans un télégramme du 7 janvier 1931 où il invitait M. Robert Haas, directeur de l'Organisation des Communications et du Transit, à faire une visite en Chine pour y discuter des questions concernant les voies navigables [1], le Gouvernement National Chinois ajoutait : « Le Gouvernement chinois espère qu'à la suite de cette consultation préalable il sera estimé possible, après examen, d'établir une collaboration pratique avec les divers organismes et experts techniques de la Société. »

La Commission consultative constitua immédiatement, selon la demande contenue dans un second télégramme d'avril 1931 du Gouvernement chinois [2],

(1) Le Dr Rajchman, directeur de l'Organisation d'Hygiène, était déjà en Chine et Sir Arthur Salter, directeur de la Section Economique et Financière était aussi invité par le télégramme du 7 janvier 1931. Autorisé par le Conseil en janvier 1931, M. Robert Haas partit en Chine.

(2) Dans ce second télégramme, il envisageait principalement: 1° la collaboration d'experts chargés de l'établissement définitif du plan des travaux concernant le fleuve Hwai et des tâches relatives au système fluvial de la Chine du Nord ainsi que des travaux de développement de ports dans la région du « Grand-Chang-Haï »; 2° L'aide pour l'organisation et le développement d'un centre technique d'application du génie civil.

un Comité d'étude des questions de formation d'ingénieurs des travaux publics et un Comité d'étude des questions générales de travaux publics dont la coordination était assurée par le Président de la Commission. Ce dernier nomma trois experts chargés du problème de l'aménagement du fleuve Hwaï et de travaux analogues. En outre, il proposa au Secrétaire général la nomination de deux représentants de l'Organisation auprès du Gouvernement chinois [1].

II. — La collaboration organisée.

Depuis juillet 1933, le Conseil a désigné un délégué qui assure la coordination sur place entre les travaux des experts des diverses organisations techniques. De plus, un Comité du Conseil est chargé de suivre le développement de l'ensemble de la collaboration.

Dans son domaine, l'œuvre de l'Organisation des Communications et du Transit s'est poursuivie principalement dans deux directions : travaux hydrauliques et construction de routes dans diverses provinces. Mais elle ne s'est pas bornée à ces questions; c'est ainsi qu'en mars 1933 le Président de la Commission consultative envoya en Chine un expert en matière télégraphique et téléphonique. La liaison entre l'Organisation et le Conseil National Economique chinois est assurée en Chine par un expert.

(1) Actuellement, M. Bourdrez et M. l'ingénieur en chef Coursin.

Le dernier stade de la collaboration consiste dans la création en 1936 d'un Bureau chinois d'étude du génie civil fonctionnant à Nankin auprès du Conseil National Economique. Ce bureau comprend, à titre de conseils, trois ingénieurs étrangers nommés par la S. D. N. pour une période de deux ans et payés par elle [1]. L'un est expert dans les questions routières, l'autre expert hydraulique et le troisième, qui assure la direction du bureau et représente en même temps l'Organisation des Communications et du Transit auprès du Conseil National Economique, doit être, autant que possible, compétent dans les deux domaines précités. Un certain nombre d'ingénieurs chinois sont attachés à ce bureau dont le but est de conseiller les services techniques chinois sur les programmes des travaux, de compléter la formation professionnelle de ces ingénieurs et, enfin, de procéder à l'établissement des projets d'exécution de certains travaux bien définis. Par sa documentation, par ses conseils et par les tournées que feront les ingénieurs étrangers, le bureau pourra contribuer également tant à la conception générale des projets qu'à la surveillance de leur exécution.

Le Gouvernement chinois envisage, de plus, la création d'un centre d'études supérieures techniques dans lequel seraient admis les meilleurs ingénieurs chinois. Enfin, il a envoyé certains ingénieurs en voyages d'études dans divers pays étrangers sous les auspices de la S. D. N. et avec son concours financier. Pour ces missions, le Secrétariat de la Société a arrêté

(1) Actuellement : MM. Coursin (directeur), Maux (expert routier) et Bourdrez (expert hydraulique).

un programme détaillé avec la collaboration des experts étrangers du bureau de Nankin, des experts des pays visités et des ingénieurs chinois intéressés. Pour terminer, notons que le Gouvernement chinois a obtenu, par l'intermédiaire du Secrétariat de la S. D. N., la mise en stage de quelques ingénieurs dans les administrations techniques de plusieurs pays.

§ II

Collaboration avec le Siam

Par lettre du 23 février 1933, le Gouvernement siamois a demandé l'avis des experts de l'Organisation des Communications et du Transit sur la question de l'amélioration des accès et du port de Bangkok. Un Comité de trois experts nommés par le Président de la Commission consultative s'est réuni à Genève les 3 et 4 avril et à Bruxelles le 29 avril 1933. Il a établi un questionnaire qu'il a adressé au Gouvernement siamois. De plus, un des experts de ce Comité, M. Nijhoff, a fait une étude sur place.

§ III

Collaboration avec la Pologne

Nous avons vu qu'en exécution des résolutions de la Conférence de Gênes de 1921, la Commission consultative avait effectué une enquête[1] sur la situation générale de la navigation intérieure en Europe.

---

(1) Pour l'enquête sur le Rhin, cf. doc. C. 444. M. 164. 1925. VIII; pour l'enquête sur le Danube, cf. doc. C. 444 (*a*). M. 164 (*a*). 1925. VIII.

Dans sa réponse à cette enquête, le Gouvernement polonais exprima le désir de recevoir l'avis d'un Comité d'experts sur le programme d'établissement des voies navigables, l'utilisation des débouchés maritimes et des voies d'accès à ces débouchés par le trafic charbonnier et sur l'alimentation en eau potable dans la Haute-Silésie.

Donnant suite à cette demande, un Comité de trois membres [1] se rendit sur place le 29 juin 1926 et envoya son rapport [2] le 27 janvier 1927 au Gouvernement polonais.

§ IV

Travaux publics

Dès 1931, afin de répondre plus facilement à des demandes analogues à celle du Gouvernement chinois, la Commission consultative constitua deux Comités : un Comité d'étude des questions de travaux publics et d'outillage national, composé d'experts, et un Comité d'étude des questions de formation des ingénieurs de travaux publics, composé de personnalités en relation avec les principales écoles d'ingénieurs.

Le 24 septembre 1931, l'Assemblée [3], considérant que « parmi les mesures de solidarité internationales

(1) MM. Case (U. S. A.), Nijhoff (Hollande) et Watier (France).

(2) Cf. doc. C. 24. M. 17. 1927. VIII.

(3) Cf. Procès-verbaux de la 12ème Assemblée, 1931, p. 121.

propres à atténuer les effets de la dépression économique et à contribuer à la reprise d'une activité intéressant les travailleurs de tous les pays, il convient d'envisager l'exécution de grands travaux publics entrepris en commun par des collectivités publiques ou privées sur des territoires européens ou extra-européens », invita le Conseil à charger de ces tâches le Comité d'étude de la Commission consultative qui devra être complété par des représentants du B. I. T. et, le cas échéant, par des représentants de l'Organisation Economique et Financière.

D'après cette résolution, le Comité recevait le mandat d'examiner les propositions concrètes des Gouvernements en se plaçant, notamment, aux points de vue de l'utilité et de la productivité des travaux engagés. Il devait faire rapport au Conseil et à la Commission d'étude pour l'Union Européenne qui aurait à donner son avis sur les propositions d'intérêt européen. En un mot, il s'agit de coordonner les travaux publics sur le plan international, d'en hâter la mise en œuvre et d'en suivre la réalisation.

En conséquence, en octobre 1931, le Comité d'étude pour les questions de travaux publics et d'outillage national invita les Gouvernements à lui soumettre des projets très poussés. Il examina en 1932 les projets soumis à la lumière des critères suivants :

a) Valeur au point de vue de lutte contre le chômage;

b) Productivité;

c) Intérêt au point de vue international.

Il en retint plusieurs [1] en 1932 et 1933 qu'il soumit au Conseil et qui furent transmis à la Conférence monétaire et économique de Londres [2].

En 1933, le Comité qui n'avait étudié que les travaux publics exigeant un financement par appel à du capital étranger, étendit son étude aux travaux publics exécutés par des moyens nationaux. Cet examen permettra de confronter dans l'intérêt des Gouvernements les expériences acquises dans l'exécution de ces travaux relativement à l'activité économique et au chômage. Les Gouvernements seront alors à même de juger des possibilités et de l'opportunité de poursuivre une politique d'exécution parallèle de programmes de travaux publics.

La Commission consultative a réuni en juin 1936 un Comité d'experts qui a procédé à un examen détaillé et systématique de la documentation recueillie afin de permettre la poursuite ultérieure de recherches plus précises dans ce domaine. Le rapport [3] de ce Comité a été communiqué par le Conseil aux Gouvernements des différents pays où il a suscité un très vif intérêt.

---

(1) Projets soumis par la Pologne, Yougloslavie, Bulgarie, Autriche, Hongrie (cf. doc. C. 646. M. 333. 1932. VIII.), Bulgarie, Esthonie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Roumanie (cf. doc. C. 379. M. 188. 1933. VIII).

(2) Cette Conférence, réunie conformément à l'annexe V de la Convention de Lausanne du 9 juillet 1932, se tint à Londres du 7 juin au 27 juillet 1933. La Commission consultative y était représentée par M. Baldwin.

(3) Cf. doc. C. 276. M. 166. 1936. VIII.

Enfin, en tenant compte des conclusions relatives au problème des travaux publics auxquelles la Conférence internationale du Travail a abouti en juin 1937, un arrangement a été réalisé entre le Secrétaire général et le Directeur du B. I. T. au sujet de la collaboration future des deux organisations dans le domaine des travaux publics [1].

(1) Cf. Compte rendu des travaux de la 20eme session de la Commission consultative, doc. C. 380. M. 256. 1937. VIII, et rapport de la 2eme Commission à l'Assemblée adopté par celle-ci le 30 septembre 1937, doc. A. 58. 1937. VIII.

CHAPITRE II

Examen des Aspects Techniques des Questions Politiques

La Société des Nations, organe politique, doit fonctionner normalement dans tous les cas. L'Organisation des Communications s'est attachée à faciliter ce fonctionnement en étudiant le problème des communications de la Société en temps de crise. Nous verrons ce rôle dans une première Section.

De plus, l'Organisation, en tant qu'organe compétent de la Société pour les questions de communications et de transit, a été amenée à collaborer à l'œuvre politique de la Société en exerçant diverses missions qui feront l'objet de la Section II.

Section I

COMMUNICATIONS EN TEMPS DE CRISE [1]

L'Assemblée de 1925 constata la nécessité pour les Etats Membres de la S. D. N. d'assurer la liaison avec le siège de la Société, en temps de crise [2], par tous les moyens possibles. Cette question revêt, en effet, la plus haute importance politique. En cas de conflit, la mainmise totale ou partielle des autorités nationales sur les moyens de communication risquerait de rendre lentes ou peu sûres les communications intéressant la Société si elles ne pouvaient pas, dans ces cas, être assurées par des moyens spéciaux et indépendants de l'ensemble du système des communications nationales. Comme la Commission consultative et technique avait reçu pour mandat d'étudier et de proposer les mesures propres à assurer à « tout moment » la liberté des communications et du transit, son attention fut attirée sur ce problème le 8 décembre 1926 par le Conseil. La troisième Conférence générale, elle aussi, demanda l'année suivante une étude générale de la question par l'Organisation.

Ainsi sollicitée, la Commission nomma un Comité restreint qui précisa que devaient être assurées les communications entre le Secrétaire général, les Etats

(1) En ce qui concerne les communications, il y a « période de crise » lorsqu'en raison de la situation politique, les gouvernements sont obligés d'adopter des mesures modifiant le fonctionnement des moyens de communication normaux.

(2) Les questions de communication en temps de crise ont toujours été dévolues à la 3ème Commission de l'Assemblée et non à la 2ème Commission qui traite habituellement de toutes les questions intéressant les organisations techniques de la Société.

Membres et le Président du Conseil, la réunion des Etats Membres à Genève ou ailleurs et le transport sur place des missions spéciales du Conseil par l'utilisation, préparée à l'avance, des voies auxiliaires pouvant se substituer temporairement aux voies par lesquelles le transit serait devenu impossible. Les conclusions de ce Comité sur les moyens à employer furent soumis par la Commission à la quatrième Conférence générale des Communications et du Transit (Genève, 12-14 octobre 1931) qui les adopta. Dans une résolution la quatrième Conférence générale se déclara d'avis qu'au cas où le transit international sur le territoire d'un ou de plusieurs Etats viendrait à subir une grave interruption, ceux des Etats dont les moyens de transport pourraient utilement concourir à l'établissement d'un trafic se substituant temporairement au trafic interrompu, devraient, chacun en ce qui le concerne, coopérer à l'établissement de ce trafic temporaire par un nouvel itinéraire comportant la plus grande réduction du parcours en détournement. Le 15 août 1934, l'Organisation des Communications et du Transit publia une étude du régime des communications intéressant la S. D. N. en temps de crise [1]. Voyons-en rapidement les caractéristiques.

§ I

Domaine aérien

Il a été question de créer un terrain d'atterrissage à Genève et on a même étudié les possibilités d'amé-

(1) Cf. doc. C. 348. M. 161. 1934. VIII., p. 81.

nagement de l'aérodrome de Cointrin (Genève). Par suite de la crise économique, cette idée est en suspens depuis 1933.

Sur la demande de la Commission consultative, la Commission internationale de Navigation aérienne (C. I. N. A.) a prévu, depuis mars 1927, les signes d'identification à donner aux aéronefs effectuant des transports intéressant la S. D. N. en temps de crise [1].

§ II

Domaine routier

Après une sérieuse étude par son Comité permanent de la circulation routière, la Commission consultative, dans un rapport de 1927 au Conseil, préconisa les mesures à prendre dans ce domaine : marques d'identité spéciales des autos, moyens de faciliter les transports automobiles sur les voies auxiliaires, etc... Le 9 septembre 1930, le Conseil [2] décida d'inscrire cette question à l'ordre du jour de l'Assemblée qui, le 30 septembre, établit les facilités que les Membres doivent accorder aux automobiles effectuant des transports intéressant la S. D. N. en temps de crise [3].

---

(1) C. I. N. A. 12ème session, Londres, 25-27 mars 1927. La Commission consultative lui avait demandé de fixer ces signes sur la demande de l'Assemblée.

(2) Cf. procès-verbaux du Conseil, 60ème session, p. 1301.

(3) Cf. *J. O.* suppl. spéc. N° 83, pp. 39 et 40.

§ III

Domaine ferroviaire

Une étude de son Comité permanent des transports par voie ferrée a permis à la Commission de soumettre au Conseil les mesures qui lui paraissaient utiles : elle prévoyait notamment le détournement du trafic ferroviaire par les soins des Etats intéressés sur la voie la plus proche et le rétablissement du trafic normal le plus vite possible.

§ IV

Domaine télégraphique et téléphonique

Sur la demande du Conseil, la Commission consultative étudia dès 1926 le problème des communications téléphoniques à longue distance en Europe. Il fallait de plus, en matière télégraphique, assurer une priorité absolue aux messages télégraphiques intéressant la S. D. N. en temps de crise. La Commission réunit des experts qui préconisèrent les mesures à prendre.

La liaison téléphonique par fil est assurée avec tous les pays d'Europe sauf l'Albanie. En outre, il est possible à la S. D. N. de se mettre en liaison avec trente-sept pays extraeuropéens.

Selon la décision de la Conférence des télécommunications tenue à Madrid en 1932, en cas de menace de guerre, les télégrammes relatifs à l'application des articles 15 et 16 du Pacte échangés entre le Président

du Conseil de la S. D. N. et le Secrétaire général, d'une part, et un ministre membre d'un Gouvernement, un Membre du Conseil de la Société ou un membre d'une mission envoyée par le Conseil, d'autre part, auront la priorité sur les télégrammes gouvernementaux de priorité.

§ V

Domaine radiotélégraphique : Radio-Nations

L'intérêt pour la S. D. N. de posséder un poste de radio n'échappa pas à la Commission consultative qui, dès 1927, s'attacha à cette réalisation. Son Comité d'experts préconisa deux moyens : utilisation d'un poste appartenant entièrement à la Société ou utilisation d'une station suisse mise, en temps de crise, à la disposition de la Société.

Le 24 septembre 1929, l'Assemblée chargeait le Secrétaire général de prendre toutes mesures concernant l'établissement d'une station radiotélégraphique et constatait que l'usage qui pourra en être fait en temps de crise ne pourra être opposé d'aucune manière à la Suisse comme engageant sa responsabilité internationale. Le Secrétaire général, aidé dans sa tâche par les Comités de technique radioélectrique et d'exploitation radiotélégraphique constitués dans ce but par la Commission consultative [1], signa le 21 mai 1930 un accord avec le Conseil fédéral

(1) Ces deux Comités ont envoyé directement leurs rapports au Secrétaire général et seulement une copie à la Commission.

suisse [1] et, le même jour, une convention avec la Société Radio-Suisse [2]. Le Conseil en 1930 et l'Assemblée en 1931 ont approuvé ces deux arrangements et le cahier des charges [3]. Cette station fonctionne depuis le 2 février 1932.

Caractéristiques de la Station Radio-Nations.

Située à Prangins, près de Genève, la station est établie sur des terrains et dans des bâtiments appartenant à la société Radio-Suisse. Elle comprend, d'une part, un bureau central télégraphique et un poste à ondes longues aménagé aux frais de Radio-Suisse et propriété de celle-ci, assurant les communications avec les pays européens; d'autre part, un poste d'émission à ondes courtes comportant deux émetteurs d'une puissance de 20 k.-w., ainsi qu'un poste de réception situé à Colovrex, permettant d'assurer la réception de la plupart des stations du monde. Les longueurs d'ondes ont été fixées provisoirement par la Commission consultative qui était entrée en relation avec des pays lointains : Brésil, Japon, Indes Néerlandaises. Le relai pour l'Amérique du Sud est assuré par les postes de Buenos-Ayres et Rio-de-Janeiro par un accord conclu entre l'Organisation

(1) Cf. doc. C. 191. M. 91. 1930. VIII.

(2) Cf. doc. C. 192. M. 92. 1930. VIII.

(3) D'après ce cahier des charges, fixé par le Comité technique radioélectrique, on a réparti les commandes entre les quatre entreprises qui avaient formulé des propositions : Compagnie Marconi, Compagnie Générale de T. S. F, Compagnie Telefunken, Bell Telephone Company. Le coût total de la station fut de 4.000.000 de francs suisses, dont 2.400.000 à la charge de la S. D. N.

des Communications et du Transit et la Commercial Radio International Committee [1] (C. R. I. C.).

Mission de la Station.

Le but est de satisfaire aux besoins de la S. D. N. en temps normal et d'assurer les communications indépendantes de la Société en temps de crise. La Station assure la radiodiffusion des communications importantes faites aux Membres [2].

Rapport Annuel a l'Assemblée.

Dès 1933, la Commission consultative avait attiré l'attention du Secrétaire général sur l'opportunité d'un rapport annuel à l'Assemblée sur l'exploitation de la station. Cette idée a été aussitôt mise en pratique. Le rapport en question est fait à l'Assemblée par sa deuxième Commission avec les questions de communications et de transit.

Le rapport sur l'exploitation de la station en 1936 qui a été soumis à l'Assemblée en 1937, constate que le trafic de la station est, à une exception près (celle des télégrammes de presse), en augmentation et que le bilan accuse un léger bénéfice. La station a donc fait ses preuves comme instrument de haute valeur qui, au point de vue technique, peut à tout

(1) Ce Comité groupe quatre firmes : Radio-Corporation, Compagnie Marconi, Compagnie Générale de T. S. F. et Compagnie Telefunken.

(2) L'émission radiotélégraphique de communiqués officiels sur le conflit italo-éthiopien adressés par le Secrétaire général aux Etats Membres a continué jusqu'en juillet 1936.

moment remplir les fonctions pour lesquelles il a été construit [1].

Section II

MISSIONS TOUCHANT A DES QUESTIONS POLITIQUES

§ I

Memel

Les experts de l'Organisation ont prêté leur concours à l'établissement du régime actuel de Memel. Elle y a d'ailleurs encore une part active.

Conformément à l'article 5 de l'Annexe II de la Convention du 8 mai 1924 entre les principales Puissances alliées et associées, le Président de la Commission consultative et technique désigne un des trois membres de la Direction du port de Memel [2], qui est le représentant de la S. D. N.

---

(1) Cf. doc. A. 9. 1937. VIII.

Lire Mlle Basdevant (Suzanne), *Le poste de radiodiffusion de la S. D. N. et son rôle éventuel en temps de guerre.* Revue internationale de la radioélectricité, janvier-février-mars 1935, pp. 12-16.

(2) Les deux autres membres de la Direction du Port sont le délégué de la Lithuanie et celui du territoire de Memel. Les trois membres sont nommés pour trois ans. Le traitement du délégué de la S. D. N. est à la charge du budget du Port de Memel. Ce traitement n'est fixé par le Président de la Commission consultative et technique qu'après consultation officielle du Gouvernement lithuanien, conformément à l'article 9 de l'Annexe II de la Convention de 1924. Le délégué de la S. D. N. est actuellement M. Widding qui occupe ce poste depuis 1928.

En plus de cette représentation au sein de la direction du port et en vertu de l'article 7 à l'Annexe II de la même convention, la direction du port adresse chaque année à la Commission consultative et technique une copie du rapport qu'elle présente au Gouvernement lithuanien.

§ II

Commissariat de la S. D. N. à Istamboul

Le Commissaire de la S. D. N. à Istamboul était chargé de l'exécution des dispositions de l'article 107 du Traité de Lausanne, relatives au transit sur la portion des chemins de fer comprise entre la frontière gréco-bulgare et la frontière gréco-turque près de Kueli-Burgas. Ce Commissaire, bien que nommé par le Conseil, était en rapport étroit avec la Commission consultative et technique. Nous notons simplement ceci pour mémoire, car le 21 janvier 1931 le Conseil, prenant acte de ce que les Gouvernements grec et turc avaient demandé la suppression du contrôle prévu aux alinéas 2 à 5 de l'article 107 du Traité de Lausanne et de ce qu'un traité d'arbitrage avait été conclu entre eux, décida de mettre fin à ce contrôle à partir du 1er mars 1931 [1].

§ III

Dantzig

Quand le Haut Commissaire de la S. D. N. à Dantzig demande un avis intéressant une organisation tech-

(1) Cf. Procès-verbaux du Conseil, 62ème session, pp. 207-209.

nique, le Secrétaire général de la Société renvoie à la Commission intéressée. Si la question revêt un aspect purement juridique, les experts juristes sont désignés par le rapporteur de la question de Dantzig au Conseil. Si la demande d'avis présente un intérêt à la fois juridique et technique, les experts sont désignés d'un commun accord par ce rapporteur et par le Président de la Commission intéressée.

Le 14 décembre 1923, le Conseil [1] a invité les Présidents de la Commission consultative et de la Commission consultative permanente pour les questions militaires, navales et aériennes, à désigner chacun deux experts pour constituer un Comité d'enquête chargé de soumettre un rapport au Conseil sur l'emplacement du dépôt pour le matériel de guerre polonais en transit à travers Dantzig [2].

De plus, en 1925, la Commission consultative, sur la demande du Conseil, désigna un Comité de quatre experts chargés d'examiner la question de la délimitation du port de Dantzig au point de vue postal.

Enfin, le Comité juridique permanent et la section administrative du Comité permanent des transports

---

(1) Cf. Procès-verbaux du Conseil, 27ème session, p. 350.

(2) Cette question avait été soulevée par le Haut Commissaire de la S. D. N. au sujet de la cession à bail de certains biens par le Conseil du port de Dantzig (cf. procès-verbaux du Conseil de la S. D. N., 21ème session, p. 1165 et 24ème session, p. 560). Le 8 février 1924, le Comité d'enquête suggéra qu'une consigne relative aux mesures de sécurité à prendre pour l'entrée dans le port des bateaux chargés de munitions, pour le déchargement et les manipulations de ces munitions, soit élaborée sans délai par le Haut Commissaire. Suivant cet avis, le Conseil, le 14 mars 1924 (cf. procès-verbaux du Conseil, 28ème session, p. 536 et 537) a ordonné au Haut Commissaire la mise à la disposition du Gouvernement polonais exclusivement de la presqu'île de Westerplatte.

par voie ferrée de la Commission consultative ont été invités à donner un avis au Haut Commissaire sur certaines questions d'organisation de la ville libre et, notamment, sur la question de la direction des chemins de fer [1].

§ IV

Sandjak d'Alexandrette

La Section des Mandats du Secrétariat général de la S. D. N. a consulté la Section des Communications et du Transit à plusieurs reprises au cours des travaux du Comité d'experts chargé d'élaborer le Statut et la Loi fondamentale du Sandjak d'Alexandrette. Cette consultation se référait en particulier à la rédaction des chapitres XIII (« Port d'Alexandrette ») et XIV (« Postes et Télécommunications ») du Statut qui, de même que la Loi fondamentale, a été approuvé par le Conseil le 29 mai 1937 [2]. Les dispositions devant régir le Port d'Alexandrette se réfèrent, dans les articles 51 et 53, à certaines conventions conclues sous les auspices de l'Organisation des Communications et du Transit [3].

---

(1) Le rapport de ces deux organismes de la Commission consultative a été adressé le 29 septembre 1930 au Haut Commissaire.

(2) A sa 97ème session, cf. doc. C. 282. M. 183. 1937.

(3) « Art. 51 : Dans les parties du port autres que la zone libre turque, les marchandises et les voyageurs transitant en provenance ou à destination de la Turquie, ainsi que les navires sous pavillon turc seront traités sur un pied de parfaite égalité avec les marchandises et voyageurs du Sandjak et les navires qui y sont immatriculés, conformément aux dispositions du Statut sur la liberté du transit adopté par la Confé-

§ V

Relations entre la Pologne et la Lithuanie

Sur l'invitation du Conseil en date du 14 décembre 1928, la Commission consultative et technique chargea un Comité d'experts de procéder à une étude générale de la situation entre les deux pays aux points de vue économique et technique et de la portée juridique des accords en vigueur. Ce Comité constata :

1° Des entraves à la liberté des communications directes entre les deux pays;

2° Des entraves à la liberté des communications en transit à travers les territoires soumis à ces deux pays et intéressant :

a) Le transit des marchandises par voie fluviale [1] et par voie ferrée [2];

b) Le transport des voyageurs par voie ferrée [2];

c) Le transit postal et télégraphique.

3° Des difficultés qui s'opposent à l'établissement de relations consulaires directes réciproques.

---

rence générale sur la liberté des communications et du transit en 1921, ainsi que des dispositions du Statut sur le régime international des ports maritimes et du Statut sur le régime international des voies ferrées, adoptés en 1923 par la Conférence générale des Communications et du Transit. »

. . . . . .

« Art. 53 : Les différends qui pourraient surgir entre les parties au sujet de l'exécution des articles précédents du présent chapitre seront réglés conformément aux dispositions de l'article 13 du Statut sur la libeté du transit. »

(1) Notamment interdiction par la Pologne du flottage en transit sur le Niemen des bois provenant des régions soviétiques.

(2) La Lithuanie n'avait pas accepté la reprise du trafic ferroviaire sur la ligne Landwarow--Kaisiadorys.

Le 4 septembre 1930, la Commission consultative présenta au Conseil un rapport recommandant de supprimer ces entraves incompatibles avec l'article 23 (*e*) du Pacte et de poursuivre à cette fin notamment :

a) L'élaboration d'une réglementation du flottage du bois sur le Niemen, conforme aux prescriptions des articles 332 à 337 du Traité de Versailles;

b) La conclusion des accords administratifs et techniques indispensables pour le rétablissement sur la ligne de chemin de fer passant par Landwarow-Kaisiadorys d'un service continu satisfaisant aux besoins du transit international.

Les deux Gouvernements ayant refusé ce rapport, le Conseil, le 24 janvier 1931, pria la Cour Permanente de Justice Internationale de lui donner un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question de savoir si les engagements internationaux en vigueur obligeaient dans les circonstances présentes la Lithuanie et, en cas de réponse affirmative, dans quelles conditions ils l'obligeaient à prendre les mesures nécessaires pour ouvrir au trafic la section de ligne de chemin de fer Landwarow-Kaisiadorys. Le Conseil invita en même temps la Commission consultative à prêter à la Cour l'aide dont elle pourrait avoir besoin.

L'avis fut rendu le 15 octobre 1931, la Cour concluant à l'unanimité que, dans les circonstances, l'obligation qu'il était question de mettre à la charge de la Lithuanie n'existait pas.

TITRE III

Règlement des Différends relatifs aux Communications et au Transit

La Commission consultative et technique joue dans ce domaine un rôle d'une importance capitale[1], remplissant ainsi avec succès la mission qui lui a été confiée par la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920, les Traités de paix et les dispositions des Conventions internationales.

Distinguons dans deux chapitres les deux principaux domaines où cette activité s'est manifestée :

Chapitre I, Domaine fluvial.

Chapitre II, Domaine ferroviaire.

---

(1) Lire URRUTIA (F. J.), *Conciliation et arbitrage dans les différends internationaux relatifs aux transports.* « Europe Nouvelle », 30 juillet 1927.

CHAPITRE PREMIER

Domaine Fluvial

Section I

COMMISSION INTERNATIONALE DE L'ODER

Cette Commission se réunit pour la première fois en 1920 et commença à rédiger le projet d'Acte de Navigation envisagé par l'article 343 du Traité de Versailles. Elle se trouva tout de suite devant une difficulté : fallait-il exclure de la compétence de la Commission les sections des affluents de l'Oder (Warthe et Netze) situées en territoire polonais? Contrairement au délégué allemand, le représentant polonais répondait par l'affirmative.

La Commission consultative fut saisie de ce différend en janvier 1924 par les Gouvernements français et anglais. Une Commission d'enquête [1] fut consti-

(1) Elle comprenait trois membres : MM. Hostie, Babinski et le général Mance.

tuée et fit un rapport au Comité mixte formé par la Sous-Commission de la navigation intérieure et le Comité juridique de la Commmission consultative. Celle-ci put alors adopter en novembre 1924 un avis de conciliation qui fut rejeté par la Pologne. La Commission déclara alors close la procédure de conciliation [1].

Section II

COMMISSION EUROPEENNE DU DANUBE

Le 6 septembre 1924, la Commission consultative fut saisie du différend qui opposait les Gouvernements anglais, italien et français et le Gouvernement roumain au sujet des articles 346, 348 et 349 du Traité de Versailles [2]. La Roumanie prétendait que la navigation aux embouchures du Danube souffrait beaucoup des taxes trop élevées, disait-elle, prélevées par la Commission européenne du Danube.

Un Comité spécial de la Commission consultative fit une enquête sur les lieux et formula ensuite une série de propositions de conciliation. Des négociations furent entamées sur ces propositions sous la direction du Comité spécial, mais les Parties n'aboutirent, le 18 septembre 1926, qu'à la conclusion d'un Arrangement. Par cet Arrangement, les Parties

(1) Un compromis, signé à Londres le 30 octobre 1928, soumit l'affaire au fond à la C. P. J. I. L'arrêt rendu le 10 septembre 1929 conclut que la compétence de la Commission de l'Oder s'étendait aux sections d'affluents situés en territoire polonais.

(2) Cette requête du Gouvernement anglais était fondée sur l'article 376 du Traité de Versailles.

demandaient au Conseil de transmettre à la C. P. J. I., pour avis consultatif, la question de l'étendue territoriale de la compétence de la Commission européenne. L'avis fut rendu le 8 décembre 1927 [1]. En mars 1928, le Conseil saisit le Président de la Commission consultative pour transmission aux Parties. Les négociations furent reprises sur la base de cet avis [2]. Le Comité spécial y collabora avec les délégués à la Commission européenne et rédigea un projet de convention [3] en mars 1929, mais les Parties ont préféré, pour des raisons financières, ne pas modifier l'organisation judiciaire présente et mettre fin au différend par la signature, le 17 mai 1933, d'un *modus vivendi*. La signature définitive de cet accord a eu lieu le 25 juin 1933 au cours d'une session extraordinaire de la Commission européenne au Semmering (Autriche).

Section IV

COMMISSION INTERNATIONALE DU DANUBE

La question relative à la représentation allemande au sein de la Commission internationale du Danube [4]

(1) Cf. C. P. J. I., 4ème rapport annuel, p. 192-202.

(2) Cf. Procès-verbaux du Conseil, 49ème session, p. 400.

(3) Ce projet stipulait que, sur le Danube maritime (de la mer jusqu'à l'amont du port de Braïla : 174 km), les règlements de police de la navigation seraient établis par la Commission européenne. Les règlements de police des ports et des rives seraient exercés par l'autorité territoriale sous réserve de la compétence de la Commission européenne.

(4) Pour une étude détaillée, cf. Ruth E. Bacon, *Représentation in the international Commission of the Danube*, « American Journal of international law », juillet 1937, pp. 414 et suivantes.

fut soumise en 1935 à la Commission consultative et technique par les Gouvernements anglais, français, italien et tchécoslovaque.

L'article 347 du Traité de Versailles stipulait qu'à partir du moment où cesserait la compétence de la Commission européenne du Danube, le réseau du Danube serait placé sous l'administration d'une Commission internationale composée comme suit :

2 Représentants des Etats allemands riverains;

1 Représentant de chacun des autres Etats riverains;

1 Représentant de chacun des Etats non riverains représentés à l'avenir à la Commission européenne du Danube.

Notons qu'au moment de la signature du Traité de Versailles, l'administration des fleuves appartenait aux Etats allemands dont deux, la Bavière et le Wurtemberg, étaient riverains du Danube.

La Convention instituant le Statut du Danube fut signée le 23 juillet 1921. Son article 8 prévoyait une composition de la future Commission conforme à celle demandée par l'article 347 du Traité de Versailles.

Or, dans l'intervalle entre la signature du Traité de Versailles (28 juin 1919) et la signature du Statut du Danube, l'Assemblée Nationale allemande avait adopté la Constitution de Weimar. L'article 97 de cette Constitution donnait au Reich seul le pouvoir d'administrer les fleuves et cela dès le 1er avril 1921. Les pouvoirs de la Bavière et du Wurtemberg sur le Danube passaient donc au Reich. Un autre changement constitutionnel, plus important encore, se pro-

duisit quelques années plus tard : la loi hitlérienne du 30 janvier 1934 transféra au Reich les pouvoirs souverains des Etats allemands. Le Gouvernement allemand notifia alors aux Etats représentés aux Commissions fluviales et, notamment, à la Commission internationale du Danube, qu'en conséquence de cette loi tous les droits des Etats allemands en vertu du Traité de Versailles et des Conventions fluviales passaient au Reich comme Etat riverain des rivières internationales.

C'est cette situation qui provoqua le conflit : le Reich avait-il droit à deux représentants, comme l'avaient avant la Bavière et le Wurtemberg, avait-il droit seulement à un représentant comme les autres Etats ou même, les traités n'ayant pas prévu la représentation du Reich, fallait-il un nouvel accord diplomatique pour fixer cette représentation?

Le Gouvernement allemand soutenait qu'il avait droit à deux délégués en vertu de l'article 347 du Traité de Versailles.

Quand les deux délégués allemands se présentèrent à la Commission internationale du Danube, en décembre 1934, ils ne purent siéger que par l'adoption d'un *modus vivendi* qui leur donnait le droit de siéger provisoirement en attendant le règlement du différend.

D'après la thèse anglaise, il fallait faire une distinction entre les régimes de l'Elbe, de l'Oder, du Rhin et celui du Danube. Dans les trois premiers il était normal que le Reich ait plus de délégués que les autres Etats vu l'intérêt primordial qu'il avait sur ces rivières, mais il en allait différemment pour le Danube. Au contraire, l'Allemagne prétendait qu'il

n'y avait aucune différence entre ces régimes et que, de plus, le Traité de Versailles n'avait pas dit : « Un représentant pour chaque Etat allemand riverain » mais « deux représentants des Etats allemands riverains ».

Le Gouvernement allemand ne donna pas suite à l'invitation que lui adressa le Secrétaire général, conformément à l'article 18 du Statut de l'Organisation, de présenter ses observations et de se faire représenter à la Commission consultative et technique lors de l'examen de cette question aux fins de conciliation.

La Commission consultative estima que, nonobstant la carence du Gouvernement allemand, elle avait compétence pour examiner l'affaire. En novembre 1935 elle décida que le conflit ne pouvait être réglé par voie de conciliation.

CHAPITRE II

Domaine Ferroviaire

Section I

CHEMINS DE FER SITUES SUR LE TERRITOIRE DE PLUSIEURS ETATS SUCCESSEURS DE L'ANCIENNE MONARCHIE AUSTRO-HONGROISE

L'article 304 du Traité de Trianon et l'article 320 du Traité de Saint-Germain-en-Laye prévoient que le Statut des réseaux de voies ferrées répartis entre plusieurs Etats successeurs de l'ancienne Monarchie austro-hongroise sera réglé par un accord entre la Compagnie et les Etats territorialement intéressés. Faute d'accord, ils prévoient que les Parties pourront prendre le Conseil pour arbitre.

Le Conseil a reçu plusieurs demandes de ce genre, mais il a toujours demandé l'avis de la Commission technique en vue, notamment, de savoir si les articles en question s'appliquaient et si un accord amiable n'était pas encore possible.

Le plus souvent, quand aucune question juridique ne se pose, la Commission charge certains de ses membres ou certains des membres de ses Comités ou un Comité spécial d'examiner s'il y a encore des chances de succès par voie de conciliation. Si c'est le cas, la Commission demande toujours au Conseil de n'inscrire la question à son ordre du jour qu'après un certain délai pour laisser le temps aux Parties d'essayer de conclure l'accord amiable éventuel [1]. C'est ainsi que, dans le différend de la Compagnie vicinale de la vallée de la Boldva avec la Tchécoslovaquie, le Président de la Commission put obtenir le 17 avril 1929 la signature d'un accord entre les Parties.

Quand cet essai échoue ou quand, dès le premier examen, la Commission conclut à l'impossibilité d'un accord amiable, elle avise le Conseil qu'il peut nommer des arbitres. Ceux-ci rendent alors leur sentence. Prenons l'exemple de la Société anonyme de chemin de fer de Zeltweg-Wolfsberg et Unterdrauburg-Woellan dans son différend avec la Yougoslavie : les arbitres nommés par le Conseil rendirent le 12 mai 1934 une sentence [2] prévoyant la désigna- d'un trustee chargée de répartir entre les porteurs d'obligations émises par la Compagnie les sommes à verser par les gouvernements autrichien et yougoslave. Ils désignèrent à cet effet la Banque des Règlements internationaux.

(1) Souvent les Compagnies elles-mêmes demandent à la Commission de suspendre la procédure, l'affaire étant en voie d'accord amiable.

(2) Cf. J. O., 8 août 1934, p. 1095.

Au contraire, quand une question juridique se pose [1], la Commission sollicite l'avis de son Comité juridique permanent avant de prendre une décision.

L'activité de la Commission dans ce domaine de conciliation a donné d'excellents résultats. De nombreuses affaires ont ainsi été traitées à l'amiable sans l'intervention d'arbitres.

Section II

CHEMINS DE FER DE LA SARRE

La Commission de gouvernement du territoire du Bassin de la Sarre demanda à la S. D. N. le 24 juin 1922, en vertu du § 22 de l'Annexe à la Section IV de la Partie III du Traité de Versailles et de l'article 376 du même Traité, que la Procédure de conciliation et de règlement de différend soit appliquée dans son différend avec l'Allemagne.

La Commission de la Sarre soutenait que la Sarre, qu'elle soit un Etat ou non, était soumise à la Convention internationale sur les transports de marchandises par chemin de fer (Convention de Berne du 14 octobre 1890) et, en conséquence, qu'elle avait seule qualité pour représenter le réseau ferré sarrois.

---

(1) Exp. : en 1928, le différend relatif à la Compagnie de Sopron-Köszeg qui avait un réseau à cheval entre l'Autriche et la Hongrie. Le Gouvernement autrichien soutenait que les articles des Traités de Saint-Germain et de Trianon ne s'appliquaient pas parce qu'il n'existait pas de traité entre l'Autriche et la Hongrie.

Sur l'invitation du Conseil, la Commission consultative nomma en 1922 une Commission d'enquête [1]. Le 24 novembre, cette Commission réunie à Luxembourg élabora un projet d'accord [2] qui fut agréé par la Commission de la Sarre et l'Allemagne et ratifié ultérieurement.

(1) La Commission d'enquête avait cinq membres, dont un délégué allemand et un délégué sarrois (conformément à l'article 18 du Statut de l'Organisation) réunis sous la présidence de M. Herold (Suisse).

(2) Cf. doc. C. 775. M. 464. 1922. VIII.

CONCLUSION

Faisons le point au terme de cette étude.

Pour la première fois et sur un plan infiniment plus vaste que les tentatives déjà séculaires du Congrès de Vienne, tant par l'étendue géographique des pays participants que par la nature des problèmes traités, les représentants techniques des Nations de toutes les parties du monde s'assemblent pour examiner en commun et résoudre en harmonie les problèmes de communications et de transports. Leur but est de créer, dans un domaine précis d'activité, une opinion internationale qui, seule, permet à chacune des Nations représentées de mieux ajuster ses efforts à ceux des autres Nations. L'Organisation des Communications et du Transit donne à la collectivité des peuples, dans l'esprit de coopération internationale qui anime la Société des Nations, le moyen d'obtenir la meilleure utilisation possible de leurs ressources et la solution pacifique de leurs différends.

Notre étude de l'Organisation nous a permis de suivre l'évolution subie depuis la Conférence générale de Barcelone. En 1921, l'Organisation se présentait comme l'organe technique-type, le plus ancien et le seul à posséder une constitution écrite. Malgré le contrôle du Conseil et de l'Assemblée, contrôle à peu près inexistant dans la pratique, elle jouissait d'une

situation privilégiée par son autonomie relative. En fait, le seul contrôle exercé en pratique l'était par l'Assemblée au moment de la discussion du rapport annuel de sa deuxième Commission en ce qui concerne les communications et le transit. Mais, ici encore, l'Assemblée s'est toujours bornée à approuver les décisions prises par l'Organisation.

Nous avons vu la structure de l'Organisation sous les régimes de 1921 et 1927. L'organe principal était la Conférence générale ordinaire, réunion sur le pied d'égalité des délégués de tous les Etats Membres de l'Organisation. Cette Conférence élisait les Etats chargés, avec les Etats représentés de façon permanente au Conseil, de nommer les membres de la Commission consultative et technique.

Le Statut de 1938 a amené des modifications importantes. L'Organisation subit la loi générale qui tend vers l'unification des règles régissant les Commissions de la Société et vers un contrôle plus précis des organes politiques dirigeants. La Conférence générale ordinaire disparait au profit de l'Assemblée complétée, il est vrai, par les Etats Membres de l'Organisation non Membres de la Société. Le Conseil nomme les membres de la Commission.

Que penser de ces modifications profondes? Le nouveau Statut est encore trop récent pour que l'on puisse répondre définitivement à cette question. Il me semble cependant que les réformes récentes n'apportent pas toutes les garanties souhaitables à la bonne marche de l'Organisation. On a reconnu il y a longtemps que les questions techniques devaient être traitées en dehors des cercles politiques, d'abord parce que leur complexité nécessitait la présence

d'experts et non de diplomates, ensuite parce que leur étude devait se poursuivre en dehors des préoccupations politiques, des rivalités nationales, dans une sorte de climat spécial. Le nouveau Statut ne constitue-t-il pas un revirement? Il semble qu'il donne une part trop grande à l'intervention des organes politiques dans le fonctionnement de l'Organisation.

Nous avons vu que la Conférence générale ordinaire disparaît. Ses attributions concernant les élections des membres de la Commission passent à l'Assemblée complétée, s'il y a lieu, par les Etats Membres de l'Organisation non Membres de la Société. Les rivalités nationales, les coalitions de toutes sortes ne joueront-elles pas un rôle déplorable dans ces élections au sein d'un corps d'essence éminemment politique? Il y a tout lieu de croire que des élections, faites par une Conférence indépendante de tout organe politique, tiendraient mieux compte des intérêts généraux des Membres de l'Organisation.

La nomination des membres de la Commission est, elle aussi, modifiée. Sous les régimes antérieurs, ses membres étaient nommés par les Etats représentés de façon permanente au Conseil et par ceux désignés par la Conférence générale ordinaire. Ils sont maintenant choisis, en accord avec les gouvernements intéressés, par le Conseil complété, sous certaines conditions, par un ou plusieurs représentants des Etats Membres de l'Organisation non Membres de la Société. Ici encore se voit la tendance vers la centralisation au profit des organes politiques dirigeants.

Espérons que la nouvelle Organisation saura faire montre de la vitalité et de l'esprit de coopération

internationale qui ont caractérisé celle des années passées.

Notre brève étude de l'activité de l'Organisation nous permet d'évaluer le travail fourni avec une conscience indéniable. Ce travail représente un type d'activité internationale continuelle qui était inconnu et inespéré avant la guerre. Il donne à l'Organisation l'importance d'un corps quasi-judiciaire et quasi-législatif. Les conventions, arrangements et accords conclus sous ses auspices sont l'élaboration lente, peut-être, mais certaine du Code international des Communications et du Transit. Elle a aidé les gouvernements dans la mesure de ses moyens et rempli avec succès sa mission conciliatrice dans le règlement des différends. Son activité débordante, ses résultats indiscutables, constituent la meilleure justification de sa raison d'être.

Le rôle de l'Organisation des Communications et du Transit est un rôle modeste en apparence. Son œuvre ne peut connaître, en général, une large publicité. Les membres et les experts de la Commission et même, dans une certaine mesure, les délégués aux Conférences, travaillent dans une sorte de demie ombre, loin de l'agitation politique et, néanmoins, leur œuvre paraît une de celles qui, progressivement et presque silencieusement, font pénétrer dans la pratique l'idéal et les méthodes de la Société des Nations.

Le domaine des communications et du transit est certainement un de ceux où doit s'affirmer le plus le principe de la solidarité économique internationale. Selon l'expression de M. Rougier, « aucune organisation économique du monde actuel, aucune recons-

titution systématique de l'économie européenne n'est possible, sans avoir à la base un régime stable des communications internationales dont dépendent la vie des peuples et la stabilité des échanges commerciaux. »

Comme tous les organismes internationaux ayant pour objet l'examen des problèmes économiques, l'Organisation des Communications et du Transit subit malheureusement depuis quelques années l'influence de la crise actuelle. Elle souffre également de la crise politique que traverse la S. D. N. Il ne faut pas cacher que le départ de Genève de pays importants comme le Japon, l'Italie et surtout l'Allemagne qui, au centre de l'Europe, occupe une position primordiale pour les communications, restreint beaucoup les possibilités d'action de notre Organisation. Dans ces circonstances, elle ne peut que se borner à maintenir le bon fonctionnement de ses organes, en attendant que la situation actuelle soit améliorée.

Vu :

Le Président :

Ch. ROUSSEAU.

Vu :

Le Doyen,

É. DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR

Vu et permis d'imprimer.

Rennes, le 3 Mai 1938.

Le Recteur,

DAVY.

BIBLIOGRAPHIE

A. — DOCUMENTATION GENERALE

I. — Ouvrages

FRANÇAIS.

Bourgeois (Léon). — *L'œuvre de la S. D. N.* (1920-1923). Paris, Edit. Payot, 1923.

Prévost (Henri). — *Les Commissions de l'Assemblée de la S. D. N.* Paris, Edit. A. Pedone, 1936.

Ray. — *Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la Politique et la Jurisprudence des organes de la Société.* Paris, Recueil Sirex, 1930, suppléments 1930-31, 1931-32, 1932-33, 1933-34, 1934-35.

ÉTRANGERS.

Hoijer (Olof). — *Le Pacte de la S. D. N., Commentaire théorique et pratique.* Paris, Edit. Spes, 1926.

Nijhoff. — *La S. D. N. et le rapprochement économique.* La Haye, 1932.

II. — Cours, Conférences

FRANÇAIS.

Dupuis (Charles). — *La liberté des voies de communication.* Académie de Droit international de La Haye, Recueil des cours, 1924, Tome I, pp. 129-285.

ÉTRANGER.

de Visscher (Charles). — *Le Droit international des communications.* Université de Gand, Publication de la Faculté de Droit de Paris, 1924.

III. — Revues, Périodiques

FRANÇAIS.

Rougier. — *La première Assemblée de la S. D. N.* Revue générale de Droit international public, Paris, Edit. A. Pedone, Tome XXVIII, 1921, pp. 304 et suiv.

ÉTRANGER.

Hubbard (Ursula). — *La collaboration des Etats-Unis avec la S. D. N. et l'organisation internationale du Travail.* Publication du Centre européen de la Dotation Carnégie, Collection de la Conciliation internationale, Bulletins N° 7, 8, 9, 1937.

B. — DOCUMENTATION SPECIALE

a) Sur l'Organisation des Communications et du Transit

I. — Ouvrages

ÉTRANGERS.

Cummings (H. R.). — *The Technical Organisation of the League.* Tome II de « Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N. », publié par Rask-Orstedfonden sous la direction de P. Munch, 2 volumes, Copenhague, 1923-1924.

Greaves (H. R. G.). — *The League Committees and World Order.* London, Oxford University Press, Humphrey Milford, 1931.

II. — Cours, Conférences

FRANÇAIS.

Haas (Robert). — *L'Organisation des Communications et du Transit.* Nouvelle école de la Paix, 12me leçon, 1930-1931, Paris.

ÉTRANGERS.

Bourquin (Maurice). — *L'organisation internationale des voies de communication.* Académie de Droit inter-

national de La Haye, Recueil des cours, 1924, Tome IV, p. 163.

III. — Revues, Périodiques

FRANÇAIS.

Elchinger (Raymond). — *L'Organisation des Communications et du Transit de la S. D. N.* La Navigation du Rhin, 1926, p. 203.

Ripert (Georges). — *L'Organisation des Communications et du Transit.* Journal Clunet, Tome 52, 1925, p. 14, Paris, Librairie de la Cour de Cassation.

ÉTRANGERS.

Hostie. — *Le rôle de la S. D. N. en matière de Communication et du Transit.* Revue de Droit international et de Législation comparée, 1921, Troisième série, Tome II, 1921, Paris, A. Pedone, p. 85.

Hostie. — *L'Activité de l'Organisation des Communications et du Transit.* Europe Nouvelle, N° 13, 15 mars 1930, pp. 453-456.

Hostié. — *Communications et Transports. Les dix premières années des Travaux de la S. D. N.* Journal de la Chambre de Commerce internationale, janvier 1931, pp. 68-70.

b) Sur l'un des domaines d'activité de l'Organisation

I. — Ouvrages

FRANÇAIS.

Guillain. — *Les problèmes douaniers internationaux et la S. D. N.* Paris, Recueil Sirey, 1930.

ÉTRANGERS.

Raikovitch (Slavko). — *Le Régime international des voies ferrées et la S. D. N.* Thèse, Paris, 1925.

Reale (Egidio). — *Le Régime des passeports et la S. D. N.* Préface de B. Mirkine, Paris, A. Rousseau, 1930.

Tombs (Laurence C.). — *International Organization in European Air Transport* (particulièrement le dernier chapitre : The League of Nations and Air Navigation, pp. 173-196). New-York, Columbia University Press, 1936.

II. — Revues, Périodiques

FRANÇAIS.

Basdevant (Suzanne). — *Le Poste de radiodiffusion de la S. D. N. et son rôle éventuel en temps de guerre.* Revue internationale de la Radio-électricité, janvier, février, mars 1935, pp. 12-16.

Niboyet (J. P.). — *La première Conférence pour l'unification du Droit fluvial* (Genève, 17 novembre - 9 décembre 1930). Revue de Droit international et de Législation comparée, N° 3, 1931, pp. 547-557.

ÉTRANGERS.

Bacon (Ruth E.). — *Representation in the international Commission of the Danube.* American Journal of international Law, juillet 1937, pp. 414-430.

Hostie (Jean). — *Note sur le Statut relatif au Régime des voies navigables d'intérêt international.* Revue de Droit international et de Législation comparée, 1921, p. 532.

Hostie (Jean). — *Les Voies d'eau internationales.* Europe Nouvelle, 30 juillet 1927, p. 994.

Hostie (Jean). — *La Convention générale des Ports maritimes.* Revue de Droit international et de Législation comparée, 1924, p. 680, et 1925, p. 115.

Leyen (Van der). — *Les Conventions internationales des chemins de fer.* Europe Nouvelle, 30 juillet 1927, p. 989.

Maxwell. — *Co-operation of sea and air transport.* Shipping world, février 1937, pp. 153-154.

Politis (A.). — *La Simplification du Régime des Passeports.* Europe Nouvelle, 30 juillet 1927, p. 1.002.

Stiévenard. — *La Circulation automobile a posé de nouveaux problèmes internationaux.* Europe Nouvelle, 20 août 1927, p. 1.106.

Urrutia (F. J.). — *Conciliation et Arbitrage dans les différends internationaux relatifs aux transports.* Europe Nouvelle, 30 juillet 1927.

B. — Documentation spéciale à la S. D. N.

I. — Publications Officielles de la S. D. N.

Dix ans de Coopération internationale. Préface par Sir Eric Drummond. Dépositaire en France : Edit. A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris (V^me^).

La Société des Nations, ses fins, ses moyens, son œuvre. Edit. 1935. Dépositaire en France : Edit. A. Pedone.

Petit Manuel de la Société des Nations. 6^me^ édit. 1936. Dépositaire en France : Edit. A. Pedone. (Editions française, anglaise, allemande, espagnole et italienne).

II. — Publications Périodiques de la S. D. N.

Résumé mensuel des Travaux de la S. D. N.

Journal Officiel de la S. D. N.

Liste mensuelle d'articles sélectionnés.

Actes des Assemblées.

Procès-Verbaux des Sessions du Conseil.

Répertoire des Organisations internationales.

Ottlik (Georges). — *Annuaire de la S. D. N.* (paraît le 1^er^ septembre). Edition de l'Annuaire de la S. D. N., S. A., Genève, 14, rue d'Italie. Cet Annuaire a paru en 1927, 1928, 1929, 1930, 1931, 1936 et 1937.

III. — Publications Spéciales a l'Organisation des Communications et du Transit

Ces publications contiennent les comptes rendus et textes des travaux des Conférences générales et partielles, de la Commission consultative et technique, des Comités

permanents ou temporaires et, en général, tout ce qui concerne les travaux de l'Organisation.

Le Secrétariat a publié en 1924 une brochure sur l'Organisation.

IV. — Archives de la S. D. N.

Pour tout ce qui concerne la documentation à la Société des Nations, se référer à l'excellent guide de M. A. C. de Breycha-Vauthier : « La S. D. N., Centre d'études et source d'informations ». (Préface de M. J. Avenol, Secrétaire général de la S. D. N.).

Explication sur le numérotage et l'arrangement des documents cités dans cette thèse

Le chiffre VIII est réservé à toutes les Publications de la S. D. N. concernant les Communications et le Transit.

Le document portant l'indication : « A. 6. 1936. VIII » est le 6me des documents concernant les Communications et le Transit qui ont été publiés en 1936 et distribués aux membres de l'Assemblée.

Le document portant, par exemple, l'indication : « C. 32. M. 27. 1932. V » est, de tous les documents publiés en 1932, le 32me distribué au Conseil et, en même temps, le 27me distribué aux Etats, Membres de la Société.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION. — La leçon de la Guerre. — L'importance des questions techniques pour la S. D. N. — La création des Organisations techniques et les difficultés rencontrées. — Plan 7

PREMIÈRE PARTIE

Les Origines et l'Evolution de l'Organisation des Communications et du Transit

TITRE I. — LES ORIGINES DE L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT.

CHAPITRE. I — *Les Origines en dehors de la S. D. N.*

SECTION I. — Avant le Traité de Versailles..... 21

§ I. — Pendant la Guerre 21

§ II. — La Section des Communications du Conseil Suprême Economique 22

§ III. — La « Commission sur le Régime international des fleuves, ports et chemins de fer » de la Conférence de la Paix.. 22

SECTION II. — Après le Traité de Versailles..... 24

§ I. — La Commission pour l'étude des Communications et du Transit..... 24

§ II. — Le Comité provisoire des Communications et du Transit de la S. D. N..... 25

CHAPITRE II. — *Les Origines au Sein de la S. D. N.*

SECTION I. — Le rapport du Comité provisoire et la résolution de l'Assemblée du 9 décembre 1920 29

§ I. — Le rapport du Comité provisoire des Communications et du Transit de la S. D. N. au Conseil 29

§ II. — Résolution adoptée par la première Assemblée le 9 décembre 1920..... 30

SECTION II. — La Conférence générale de Barcelone (10 mars-20 avril 1921) 33

PAGES

TITRE II. — L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT SOUS LES RÉGIMES DE 1921 ET DE 1927

CHAPITRE I. — *Structure de l'Organisation.*

SECTION I. — Les Conférences 45
§ I. — La Conférence générale ordinaire 47
§ II. — La Conférence générale extraordinaire.. 53
§ III. — La Conférence partielle 55

SECTION II. — La Commission consultative et technique 58
§ I. — Les Membres 60
§ II. — L'Organisation intérieure 66

SECTION III. — Le Secrétariat et le Budget..... 73
§ I. — Le Secrétariat de l'Organisation des Communications et du Transit..... 73
§ II. — Le Budget de l'Organisation des Communications et du Transit 80

CHAPITRE II. — *Domaine d'Activité et Méthode de Travail de l'Organisation.*

SECTION I. — Domaine d'activité 85
§ I. — Rôle général 85
§ II. — Les divers domaines d'activité 89

SECTION II. — Méthode de travail..... 93
§ I. — Méthode générale de travail de l'Organisation 94
§ II. — Méthode de travail de la Commission dans l'exercice particulier de sa mission conciliatrice 97

CHAPITRE III. — *Fonctionnement de l'Organisation.*

SECTION I. — Relations de l'Organisation des Communications et du Transit au sein de la S. D. N. 104
§ I. — Relations avec les Corps politiques dirigeants et le Secrétaire général de la Société 104
§ II. — Relations avec des organes de la Société 113

SECTION II. — Relations de l'Organisation des Communications et du Transit en dehors de la S. D. N. 114
§ I. Relations avec les États 115
§ II. — Relations avec les Organisations traitant des questions de sa compétence..... 117

PAGES

CHAPITRE IV. — *La vie de l'Organisation des Communications et du Transit sous les Régimes de* 1921 *et de* 1927.

SECTION I. — La Commission consultative et technique 121

§ I. Les Etats représentés 122

§ II. — Les sessions de la Commission..... 124

SECTION II. — Les Conférences..... 127

§ I. — Les Conférences générales ordinaires... 128

§ II. — Les Conférences spéciales 131

DEUXIÈME PARTIE

L'Organisation des Communications et du Transit sous le Régime actuel

TITRE I. — LES PROJETS DE RÉFORME.

CHAPITRE I. — *Les Travaux Préparatoires.*

SECTION I. — Généralités sur la réforme des Commissions de la S. D. N..... 139

SECTION II. — Les idées du Comité du Conseil sur l'Organisation des Communications et du Transit. 142

CHAPITRE II. — *Les Travaux et le Projet de Réforme du Comité Spécial de la Commission consultative.*

SECTION I. — Le rapport du Comité spécial de la Commission consultative sur ses deux premières sessions (Genève, 24-27 mars et 8 et 9 mai 1936) 145

SECTION II. — Les troisième et quatrième session du Comité spécial de la Commission consultative et technique. (Paris, 5-8 mai et Genève, 22-24 mai 1937) 148

§ I. — Le rapport du Comité spécial au Conseil 149

§ II. — Le projet de nouveau Statut..... 151

§ III. — Le sort du projet 152

TITRE II. — LE NOUVEAU RÉGIME DE L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS ET DU TRANSIT. — LE STATUT DU 29 JANVIER 1938.

CHAPITRE I. — *Généralités.*

PAGES

CHAPITRE II. — *L'Organisation des Communications et du Transit actuelle.*

SECTION I. — Structure de l'Organisation 161

SECTION II. — Domaine d'activité et méthode de travail de l'Organisation 167

SECTION III. — Fonctionnement de l'Organisation... 167

TROISIÈME PARTIE

L'Œuvre de l'Organisation des Communications et du Transit

TITRE I. — L'ŒUVRE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE.

CHAPITRE I. — *Développement et Codification du Droit international des Communications.*

SECTION I. — Liberté du Transit 179

SECTION II. — Domaine maritime 182

§ I. — Recommandations relatives aux Ports soumis à un régime international : Première Conférence générale (Barcelone, 16 avril 1921) 182

§ II. — Convention et Statut sur le régime international des Ports maritimes : Deuxième Conférence générale (Genève, novembre-décembre 1923) 184

SECTION III. — Domaine fluvial 187

SECTION IV. — Domaine ferroviaire 193

§ I. — Recommandations sur le régime international des voies ferrées : Première Conférence générale (Barcelone, mars-avril 1921). 193

§ II. — Convention et Statut sur le Régime international des voies ferrées : 2ème Conférence générale (Genève, novembre-décembre 1923) 195

SECTION V. — Questions électriques 197

§ I. — Convention relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats : Deuxième Conférence générale (Genève, novembre - décembre 1923). 197

§ II. — Convention relative au transport en transit de l'énergie électrique : Deuxième Conférence générale (Genève, novembre-décembre 1923) 200

PAGES

CHAPITRE II. — *Simplification des Formalités administratives et Unification des Règlements applicables aux Communications.*

SECTION I. — Domaine maritime 203

§ I. — Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime : Première Conférence générale (Barcelone, mars-avril 1921), ... 203

§ II. — Balisage et éclairage des Côtes : Conférence de Lisbonne, 6-23 octobre 1930). 205

§ III. — Jaugeage en navigation maritime 208

SECTION II. — Domaine fluvial 209

§ I. — Convention relative au jaugeage des bateaux de navigation intérieure : Conférence européenne (Paris, 20-27 novembre 1925) 209

§ II. — Unification du Droit fluvial : Conférence pour l'unification du Droit fluvial (Genève, novembre-décembre 1930) 211

SECTION III. — Domaine routier 216

§ I. — Convention sur l'unification de la signalisation routière : Conférence européenne (Genève, 16-30 mars 1931)..... 216

§ II. — Convention sur le régime fiscal des véhicules automobiles étrangers : Conférence européenne (Genève, 16-30 mars 1931) 217

§ III. — Arrangement entre autorités douanières pour faciliter l'apurement des triptyques non déchargés ou perdus : Conférence européenne (Genève, 16-30 mars 1931). 219

§ IV. — Transports automobiles commerciaux... 220

§ V. — Passages à niveau 221

SECTION IV. — Pièces d'identité 222

§ I. — Passeports : Conférence des Passeports (Genève, 12-18 mai 1926) 222

§ II. — Arrangement relatif à l'établissement d'une carte de transit pour les émigrants : Conférence européenne (Genève, 10-14 juin 1929) 225

§ III. — Personnes sans Nationalité ou de Nationalité douteuse : Troisième Conférence générale (Genève, août-septembre 1927) 228

PAGES

Section V. — Défense de la santé et de la sécurité publiques. 230
§ I. — Contrôle sanitaire sur les voies navigables 230
§ II. — Pollution de la mer par les hydrocarbures 230
§ III. — Contrebande 232

Section VI. — Journaux et périodiques..... 235

Titre II. — Collaboration a l'Œuvre Générale de la Société des Nations.

Chapitre I. — *Contribution à l'Œuvre de Réorganisation Economique,*

Section I. — Etudes et enquêtes 242
§ I. — Domaine maritime 242
§ II. — Domaine fluvial 244
§ III. — Domaine aérien 245
§ IV. — Domaine ferroviaire 248
§ V. — Télécommunication. 252
§ VI. — Coordination des transports 254
§ VII. — Unification des statistiques 256

Section II. — Collaboration directe avec les Gouvernements 262
§ I. — Collaboration avec la Chine 262
§ II. — Collaboration avec le Siam 265
§ III. — Collaboration avec la Pologne 265
§ IV. — Travaux publics 266

Chapitre II. — Examens des Aspects Techniques des Questions Politiques.

Section I. — *Communication en temps de crise*.... 272
§ I. — Domaine aérien 273
§ II. — Domaine routier 274
§ III. — Domaine ferroviaire 275
§ IV. — Domaine télégraphique et téléphonique 275
§ V. — Domaine radiotélégraphique : Radio-Nations 276

Section II. — Missions touchant à des questions politiques..... 279
§ I. — Memel 279
§ II. — Commissariat de la S. D. N. à Istamboul 280
§ III. — Dantzig 280
§ IV. — Sandjak d'Alexandrette 282

PAGES

§ V. — Relations entre la Pologne et la Lithuanie 283

TITRE III. — RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS RELATIFS AUX COMMUNICATIONS ET AU TRANSIT.

CHAPITRE I. — *Domaine Fluvial.*

SECTION I. — Commission internationale de l'Oder 289

SECTION II. — Commission européenne du Danube. 290

SECTION III. — Commission internationale du Danube 291

CHAPITRE II. — *Domaine Ferroviaire.*

SECTION I. — Chemins de fer situés sur le territoire de plusieurs Etats successeurs de l'ancienne Monarchie austro-hongroise .. 295

SECTION II. — Chemins de fer de la Sarre..... 297

CONCLUSION 299

Imp. Provinciale de l'Ouest, Rennes